

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

**Desempeño de Nacional Financiera, S.N.C. en el Otorgamiento de Apoyos Financieros a las MIPYMES**

Auditoría de Desempeño: 2021-2-06HIU-07-0190-2022

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 190

***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 2021 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

***Objetivo***

Fiscalizar el desempeño de Nacional Financiera, S.N.C. en el otorgamiento de apoyos financieros a las MIPYMES.

***Alcance***

La auditoría comprendió la revisión de la Cuenta Pública 2021, tomando como referencia el periodo 2017-2021, para efectos de evaluar el desempeño integral del otorgamiento de apoyos financieros a las MIPYMES, por parte de Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN).

Con el propósito de evaluar la eficacia, la eficiencia y la economía de NAFIN, en 2021, la auditoría comprendió la revisión de nueve vertientes: 1) Planeación Estratégica; 2) Cobertura de apoyos financieros; 3) Resultados del financiamiento; 4) Desempeño financiero; 5) Ejecución de recursos fiscales; 6) Innovación financiera; 7) Capacitación, promoción y asistencia técnica; 8) Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, y 9) Mecanismos de evaluación, control y rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2021 para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, oportunos, de calidad, confiables, consistentes y transparentes para aplicar los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión del grupo auditor sobre el desempeño de Nacional Financiera en el otorgamiento de apoyos financieros a las MIPYMES.

## **Antecedentes**

Nafinsa se creó en 1934 como instrumento ejecutor de importantes transformaciones socioeconómicas que cambiarían el rumbo del país. En un principio su propósito principal fue promover el mercado de valores y propiciar la movilización de los recursos financieros hacia las actividades productivas, proporcionando liquidez al sistema financiero nacional mediante la desamortización de los inmuebles adjudicados como garantía en la etapa revolucionaria.<sup>1</sup>

Para 1940, dos inquietudes fueron apremiantes en la política económica del gobierno de México: la industrialización del país y la creación de un mecanismo eficaz para movilizar masivamente el ahorro hacia la promoción de la inversión productiva. En ese año, y con la idea de crear una institución oficial que pudiera operar en esos dos sentidos, se dotó a Nafinsa de una nueva ley orgánica, expedida el 30 de diciembre de 1940, que la definió como banca de fomento, otorgándole facultades para promover, crear y auxiliar financieramente a empresas prioritarias, formar un mercado nacional de valores, y actuar como agente financiero del gobierno federal.<sup>2</sup>

Una década después de su constitución como Banca de Desarrollo, al terminar la Segunda Guerra Mundial y al adoptarse el modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, Nafinsa comenzó a facilitar el acceso al financiamiento a una serie de proyectos industriales, que darían como resultado la creación de importantes empresas estratégicas para el desarrollo económico del país.<sup>3</sup>

Durante casi toda la década de los años ochenta, la economía mexicana vivió un proceso de crisis de la que no podía ser ajena Nafinsa, por lo que la institución vivió una etapa atípica, en la cual continuó realizando un importante papel como Banca de Desarrollo al contribuir por medio de sus instrumentos financieros a sanear las finanzas de algunas empresas estratégicas para la economía nacional. Las devaluaciones del tipo de cambio, los altos pagos de intereses y principal de la deuda externa, el desequilibrio de la balanza comercial, la elevada inflación, la drástica contracción de financiamiento externo privado, entre otros aspectos, causaron graves problemas a empresas públicas y privadas, llevando situaciones de insolvencia y cierre.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> **Historia de la cuarta etapa: 1980-1988** [en línea]. Portal de Nacional Financiera [consulta: 7 de julio de 2022], disponible en: <https://www.nafin.com/portalfn/content/sobre-nafin/historia.html>

<sup>2</sup> **Historia de la cuarta etapa: 1980-1988** [en línea]. Portal de Nacional Financiera [consulta: 7 de julio de 2022], disponible en: <https://www.nafin.com/portalfn/content/sobre-nafin/historia.html>

<sup>3</sup> **Historia de la cuarta etapa: 1980-1988** [en línea]. Portal de Nacional Financiera [consulta: 7 de julio de 2022], disponible en: <https://www.nafin.com/portalfn/content/sobre-nafin/historia.html>

<sup>4</sup> **Historia de la cuarta etapa: 1980-1988** [en línea]. Portal de Nacional Financiera [consulta: 7 de julio de 2022], disponible en: <https://www.nafin.com/portalfn/content/sobre-nafin/historia.html>

En ese contexto, Nafinsa orientó gran parte de sus recursos y capacidad administrativa para apoyar aquellas empresas cuya conservación se consideraba fundamental para mantener la planta productiva y el empleo (principalmente en la minería, siderurgia y transportes) en forma tal que, una vez superada la crisis, preservaran su papel dentro de la economía nacional.<sup>5</sup>

Como parte de la instrumentación de la nueva política económica adoptada a finales de los años ochenta, en 1988, la institución se transformó en banca de segundo piso, con la misión de apoyar a las PYMES mexicanas, en el marco de la apertura comercial del país y la globalización de la economía mundial.<sup>6</sup>

A partir del año 2000, Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), se enfocó en impulsar el crecimiento de los sectores estratégicos de la actividad económica del país, con esquemas como el de garantías, en coordinación con la banca múltiple; atacar la falta de disponibilidad de financiamiento, masificar el crédito y dar acceso a un mayor número de MIPYMES, para lo cual se sistematizaron y empaquetaron productos y se dio apoyo a los proveedores mediante las cadenas productivas.<sup>7</sup>

Actualmente, Nacional Financiera es una Sociedad Nacional de Crédito e Institución de la Banca de Desarrollo que tiene por objeto promover el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas en México, con programas de acceso a financiamiento, capacitación, asistencia técnica e información. Asimismo, se encarga de estructurar y financiar grandes proyectos prioritarios del gobierno federal. Por otro lado, promueve el desarrollo de los mercados financieros, donde NAFIN juega un rol importante y también actúa como agente financiero del gobierno federal mexicano.<sup>8</sup>

Nacional Financiera tiene la misión de "Contribuir al desarrollo económico del país a través de facilitar el acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), emprendedores y proyectos de inversión prioritarios, al financiamiento y otros servicios de desarrollo empresarial, así como contribuir a la formación de mercados financieros y fungir como fiduciario y agente financiero del Gobierno Federal, que permita impulsar la

---

<sup>5</sup> **Historia de la cuarta etapa: 1980-1988** [en línea]. Portal de Nacional Financiera [consulta: 7 de julio de 2022], disponible en: <https://www.nafin.com/portalnf/content/sobre-nafin/historia.html>

<sup>6</sup> **Historia de la cuarta etapa: 1980-1988** [en línea]. Portal de Nacional Financiera [consulta: 7 de julio de 2022], disponible en: <https://www.nafin.com/portalnf/content/sobre-nafin/historia.html>

<sup>7</sup> **Historia de la cuarta etapa: 1980-1988** [en línea]. Portal de Nacional Financiera [consulta: 7 de julio de 2022], disponible en: <https://www.nafin.com/portalnf/content/sobre-nafin/historia.html>

<sup>8</sup> **Palabras del Director General de NAFIN en la apertura del Programa Internacional de Mejores Prácticas para la Banca de Desarrollo** [en línea]. Artículo del Blog del Portal del Gobierno de México: el Modelo NAFINSA [consulta: 7 de julio de 2022], disponible en: <https://www.gob.mx/nafin/es/articulos/palabras-de-jacques-rogozinski-en-la-apertura-de-programa-internacional-de-mejores-practicas-para-la-banca-de-desarrollo-el-modelo-nafinsa?idiom=es>

innovación, mejorar la productividad, la competitividad, la generación de empleos y el crecimiento regional”.<sup>9</sup>

De acuerdo con su mandato institucional, los distintos programas de fomento de NAFIN operan básicamente bajo un esquema de segundo piso y tienen como objetivo promover que un mayor número de MIPYMES tengan acceso a fuentes formales de financiamiento. Para ello, se cuenta con distintos programas de fondeo a Intermediarios Financieros Bancarios y No Bancarios, destacando los programas de Crédito Joven, Mujeres Empresarias, Crédito PYME, Cadenas Productivas y programas sectoriales. Para la colocación de crédito mediante estos esquemas, NAFIN cuenta con una red de intermediación compuesta por Intermediarios Financieros Bancarios y No Bancarios.<sup>10</sup>

Adicionalmente, como complemento al financiamiento, la institución instrumentó el Programa de Desarrollo Empresarial y Asistencia Técnica, mediante la plataforma en línea [www.nafintecapacita.com](http://www.nafintecapacita.com), oficinas móviles y el Centro de Desarrollo Empresarial (CEDEM), en tres ejes de acción: Gobierno Corporativo; Gestión Empresarial; y Eficiencia Energética.<sup>11</sup>

NAFIN cuenta con una estrategia de garantías para inducir crédito bancario empresarial mediante una plataforma electrónica de subastas en la cual las empresas pueden acceder a financiamiento bancario y no bancario en mejores condiciones de tasa y plazo. De esta forma, empresas pequeñas que implican mayor riesgo y que necesitan el respaldo de una garantía, pueden acreditarse por medio de NAFIN que subasta sus recursos entre los intermediarios para que éstos puedan ofrecer una tasa de interés más baja, mayor plazo y en general mejores condiciones que de otra manera no existirían, por lo que NAFIN apoya la inclusión financiera incorporando a la base empresarial y a grupos que antes no eran atendidos.<sup>12</sup>

Respecto del desarrollo regional y sectorial, NAFIN participa activamente en una estrategia federal que creó zonas económicas especiales, fundamentalmente en el sureste del país, a fin de apoyar sus necesidades de financiamiento para el desarrollo. Asimismo, apoya

---

<sup>9</sup> **Historia de la cuarta etapa: 1980-1988** [en línea]. Portal de Nacional Financiera [consulta: 7 de julio de 2022], disponible en: <https://www.nafin.com/portalnf/content/sobre-nafin/historia.html>

<sup>10</sup> **Palabras del Director General de NAFIN en la apertura del Programa Internacional de Mejores Prácticas para la Banca de Desarrollo** [en línea]. Artículo del Blog del Portal del Gobierno de México: el Modelo NAFINSA [consulta: 7 de julio de 2022], disponible en: <https://www.gob.mx/nafin/es/articulos/palabras-de-jacques-rogozinski-en-la-apertura-de-programa-internacional-de-mejores-practicas-para-la-banca-de-desarrollo-el-modelo-nafinsa?idiom=es>

<sup>11</sup> **Palabras del Director General de NAFIN en la apertura del Programa Internacional de Mejores Prácticas para la Banca de Desarrollo** [en línea]. Artículo del Blog del Portal del Gobierno de México: el Modelo NAFINSA [consulta: 7 de julio de 2022], disponible en: <https://www.gob.mx/nafin/es/articulos/palabras-de-jacques-rogozinski-en-la-apertura-de-programa-internacional-de-mejores-practicas-para-la-banca-de-desarrollo-el-modelo-nafinsa?idiom=es>

<sup>12</sup> **Palabras del Director General de NAFIN en la apertura del Programa Internacional de Mejores Prácticas para la Banca de Desarrollo** [en línea]. Artículo del Blog del Portal del Gobierno de México: el Modelo NAFINSA [consulta: 7 de julio de 2022], disponible en: <https://www.gob.mx/nafin/es/articulos/palabras-de-jacques-rogozinski-en-la-apertura-de-programa-internacional-de-mejores-practicas-para-la-banca-de-desarrollo-el-modelo-nafinsa?idiom=es>

proyectos mediante el área de Banca de Inversión, que otorga financiamiento a obras de infraestructura con énfasis en el desarrollo de energía renovable y sustentable.<sup>13</sup>

## **Resultados**

### **1. Planeación Estratégica de corto y mediano plazo**

El análisis de este resultado se desarrolló en los apartados siguientes:<sup>14</sup> a) Definición del problema público; b) Definición de los objetivos y estrategias de mediano plazo; c) Estrategia NAFIN 2020-2024; d) Planeación estratégica 2021 BANCOMEXT-NAFIN, y e) Diseño de metas e indicadores del Programa Institucional de Nacional Financiera 2020-2024.

#### **a) Definición del Problema Público**

El grupo auditor revisó los diagnósticos contenidos en los documentos de programación de mediano plazo, como fueron el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2020-2024 y el Programa Institucional de Nacional Financiera 2020-2024; además, NAFIN precisó que el diagnóstico general respecto de la productividad y la penetración del sistema financiero en el país, en particular con enfoque a las MIPYMES,<sup>15</sup> se detalló en su Programa Institucional 2020-2024, en el apartado “5. Análisis del Estado Actual”. En este documento, NAFIN identificó la problemática en materia de otorgamiento de apoyos financieros a las MIPYMES, el cual se alineó con lo establecido en el PND 2019-2024 y el PRONAFIDE 2020-2024.

En el PND 2019-2024 se establece que las pequeñas y medianas empresas enfrentan condiciones desfavorables de acceso al financiamiento. Asimismo, el PRONAFIDE 2020-2024 señala que la oferta de financiamiento para el sector productivo nacional, especialmente para las MIPYMES, continúa siendo limitada, lo cual restringe la capacidad de crecimiento y de vinculación a cadenas de valor, disminuyendo así su productividad, aunado a que persisten rezagos importantes en materia de inclusión financiera entre la población y las empresas. Por otra parte, en el Programa Institucional de NAFIN 2020-2024, se precisa que el Sistema Financiero Mexicano, pese a sus fortalezas en términos de capitalización y

---

<sup>13</sup> **Palabras del Director General de NAFIN en la apertura del Programa Internacional de Mejores Prácticas para la Banca de Desarrollo** [en línea]. Artículo del Blog del Portal del Gobierno de México: el Modelo NAFINSA [consulta: 7 de julio de 2022], disponible en: <https://www.gob.mx/nafin/es/articulos/palabras-de-jacques-rogozinski-en-la-apertura-de-programa-internacional-de-mejores-practicas-para-la-banca-de-desarrollo-el-modelo-nafinsa?idiom=es>

<sup>14</sup> Con el oficio número OAED/DGADDE/055/2022 del 28 de febrero de 2022, y el Anexo I del Acta de Formalización e Inicio de los Trabajos de Auditoría 001/CP2021 del 16 de junio de 2022, se solicitó a Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN) su Diagnóstico de necesidades en 2021, el Programa Institucional de NAFIN 2020-2024, el Programa Anual de Trabajo 2021, en materia del otorgamiento de apoyos financieros a las MIPYMES. Al respecto, con los oficios número DNG051/2022 del 14 de marzo de 2022, DNG/085/2022 del 29 de marzo de 2022 y DNG-255/2022 del 7 de julio de 2022, la institución proporcionó la información solicitada.

<sup>15</sup> En el artículo 3o de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa estratifica a las microempresas de 1 a 10 trabajadores, para el sector industria, comercio y servicios; la pequeña empresa en el sector industria y de servicios de 11 a 50 trabajadores; y, para la mediana empresa de 51 a 250 trabajadores para el sector industria, 31 a 100 trabajadores del sector comercio, y de 51 a 100 trabajadores del sector servicios.

liquidez, no ha logrado satisfacer las necesidades de financiamiento que requieren las empresas, especialmente las MIPYMES, para el desarrollo del país y que una de las principales razones fue la falta de una política industrial que complementara la apertura comercial e impulsara el desarrollo y competitividad de las empresas nacionales, con herramientas más capaces y productivas. Por lo anterior, para el programa F026 “Operación de Financiamiento y Asistencia Técnica”, NAFIN definió el problema público como “insuficiente crecimiento de la economía nacional por falta de financiamiento a la micro, pequeña y mediana empresas y a proyectos estratégicos de larga maduración”.

b) Definición de los objetivos y estrategias de mediano plazo

El grupo auditor identificó los objetivos y estrategias de mediano plazo que atenderían el financiamiento a las MIPYMES, y se observó que en el Objetivo 3.1 del PND 2019-2024 estableció “propiciar un desarrollo incluyente del sistema financiero priorizando la atención al rezago de la población no atendida y la asignación más eficiente de los recursos a las actividades con mayor beneficio económico, social y ambiental”. Dicho objetivo se vinculó con el Objetivo Prioritario 6 del PRONAFIDE 2020-2024, el cual consiste en: “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”. Para atender este mandato, NAFIN estableció en su Programa Institucional 2020-2024, cuatro objetivos prioritarios con sus respectivas estrategias las cuales se vinculan con las estrategias del PND 2019-2024 y el PRONAFIDE 2020-2024; sin embargo, para la estrategia 3.1.6 del PND 2019-2024 y 6.3 del PRONAFIDE 2020-2024, no existió una vinculación en el Programa Institucional de NAFIN 2020-2024, que le diera atención a los servicios financieros y de transacciones electrónicas que ofrece la Banca de Desarrollo para incrementar el acceso de la población y de los sectores objetivos y atender la brecha digital por sexo y edad, así como el acceso a las tecnologías de la información y comunicación.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría, NAFIN señaló que si bien, no resulta factible modificar su Programa Institucional 2020-2024, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 2020; el Consejo Directivo, en la sesión del 26 de mayo de 2021, aprobó la implementación de su Estrategia de Banca Digital, en la cual se identificaron las necesidades de negocio siguientes:

- Incrementar la oferta de financiamiento de NAFIN a través de nuevas líneas de negocio.
- Incorporar al anaquel de productos de NAFIN las herramientas bancarias web y *mobile banking*.
- Ampliar los canales de atención para las MIPYMES mediante herramientas digitales.
- Generar información dinámica de mercado del comportamiento del portafolio MIPYMES de NAFIN.

- Complementar los esfuerzos de Banxico y de la banca comercial para facilitar las transacciones mediante cobros digitales (CoDi®) enfocado en MIPYMES.

Dicha estrategia se aprobó con el objetivo de incrementar su capacidad de atención y alcance en el mercado, así como eficientar sus procesos, beneficiando directamente a segmentos de mercado desatendidos por la banca comercial, y permitiendo el diseño de productos a las necesidades particulares de cada segmento y región. Asimismo, NAFIN proporcionó una nota de bitácora de avances de la Estrategia a 2021 y 2022, en la cual incluyó un objetivo a corto plazo (2023) y a mediano plazo (2024).

Aun cuando no modificó su Programa Institucional 2020-2024, NAFIN incorporó en su Estrategia de Banca Digital una estrategia de atención a los servicios financieros y de transacciones electrónicas para incrementar el acceso de la población y del sector objetivo MIPYMES para atender la brecha digital por sexo y edad, así como el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, por lo que se solventa la observación.

c) Estrategia NAFIN 2020-2024

La estrategia establecida por NAFIN mediante su Programa Institucional para el periodo 2020-2024 se enfoca en tres grandes ejes: i) fomento al desarrollo industrial nacional enfocado en sectores productivos; ii) impulso al desarrollo regional con base en las vocaciones productivas de cada región y, iii) impulsar y respaldar los proyectos económicos prioritarios del Gobierno Federal.

Dicha estrategia cuenta con líneas de acción y acciones de las cuales NAFIN señaló que: “Las líneas de acción fueron diseñadas con la finalidad de tener un impacto positivo en la inversión, la productividad, la innovación y el crecimiento mediante el fortalecimiento de las empresas mexicanas por medio del acceso al financiamiento, capacitación y asistencia técnica, con especial énfasis en sectores y grupos que enfrentan mayores limitaciones para acceder a éstos, y permitirán financiar y articular, en conjunto y colaboración con otras instituciones de gobierno, la política económica e industrial del país”.

No obstante, para los tres ejes rectores, líneas de acción y acciones, se identificó un área de oportunidad para definir objetivos, metas e indicadores que permitieran dar seguimiento al logro del propósito de la estrategia planteada.

#### d) Planeación Estratégica 2021 BANCOMEXT-NAFIN

NAFIN presentó una estrategia en conjunto con BANCOMEXT<sup>16</sup> denominada “Planeación Estratégica 2021”, en la que estableció seis objetivos generales: 1. Fomentar la productividad y competitividad empresarial, así como el desarrollo de proyectos estratégicos a través de financiamiento estructurado en primer piso; 2. Atender prioritariamente a 5 ejes rectores (T-MEC, Tren Maya, Frontera Norte, Desarrollo Sureste y Desarrollo Regional); 3. Consolidar la generación de negocios brindando valor al cliente y contribuyendo a la sustentabilidad institucional; 4. Ser inductor de la banca comercial en el financiamiento de proyectos de largo plazo en etapas tempranas; 5. Generar una mayor canalización de recursos al sector industrial y de servicios, y 6. Desarrollar cadenas de valor en mercado interno con importante contenido nacional, los cuales se vincularon con los ejes rectores de la Estrategia NAFIN contenida en el Programa Institucional 2020-2024; sin embargo, NAFIN no contó con la vinculación específica para la atención al financiamiento de las MIPYMES, así como para otorgar capacitación y asistencia técnica a las MIPYMES e Instituciones Financieras No Bancarias.

De la revisión a la “Planeación Estratégica 2021”, el grupo auditor identificó que la entidad fiscalizada tuvo un área de oportunidad para definir estrategias, metas, parámetros e indicadores específicos y evaluar el avance de los seis Objetivos Generales, en particular el Objetivo General 2 referente a la “Atención prioritaria a los cinco ejes rectores: 1. T-MEC, 2. Tren Maya y empresas en su zona, 3. Frontera Norte, 4. Desarrollo Sur-Sureste y 5. Desarrollo Regional”.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, como hechos posteriores, en la sesión de marzo de 2022 el Consejo Directivo de Nacional Financiera autorizó el Plan Estratégico Institucional 2022-2024, bajo las líneas estratégicas siguientes: 1) Reactivación Económica (atracción de inversión extranjera y fomento a las exportaciones), 2) Dignificación de la Frontera Sur (capacitación y asistencia técnica, crédito a los que no tienen, y apoyo a las regiones más desfavorecidas) y 3) Proyectos Prioritarios del Gobierno Federal (soberanía energética, apoyo a la infraestructura de comunicación, y nuevos proyectos); asimismo, en dicho documento se integraron las líneas del plan

---

<sup>16</sup> En la sesión del Consejo Directivo de NAFIN, celebrada el 12 de septiembre de 2019, mediante el Acuerdo 2-0120919, se presentó el “Informe sobre el Proceso de fusión BANCOMEXT-NAFIN”, en el cual se presentaron dos etapas como parte del proyecto: 1) Fusión estratégica y funcional y 2) Fusión legal; sin embargo, en el acta se asentó que: “No hay propiamente un proceso de fusión, lo que existe es un proceso de asociación, en el cual se está considerando las maneras de trabajar de forma conjunta para compartir funciones (...)”; asimismo, se reconoció “(...) la importancia de elaboración de un pronóstico o un presupuesto financiero estableciendo las ventajas financieras que tiene la fusión y las ventajas de derrama económica en beneficio de la sociedad, con el fin de definir cuál debe ser el tipo de banca de desarrollo que requiere el país, acelerar la capitalización y recursos de inversión de quienes son los actores económicos, ya que no se tiene definido un objetivo claro, un plazo ni un programa de trabajo calendarizado en el cual se especifique si la fusión es procedente y factible y en qué términos se realizaría”. Además, en el acta se señaló que: “En caso de que el resultado fuera que la fusión no es factible, se debería elaborar un planteamiento alterno, considerando que existe un compromiso presidencial para la fusión”.

financiero en mercado de exportación y mercado interno, y las oportunidades para México en temas de: encadenamiento productivo, la integración regional de Norteamérica y nuevas tecnologías habilitadoras; sin embargo, no se especificaron estrategias, metas, parámetros e indicadores para evaluar el avance de los seis Objetivos Generales<sup>17</sup> en el Plan Estratégico y su alineación con el Programa Institucional de Nacional Financiera 2020-2024, por lo que se mantiene lo observado.

Adicionalmente, NAFIN proporcionó las fichas técnicas de indicadores de las direcciones de: Administración de Riesgos, de Mercadotecnia y Posicionamiento de Negocio, de Administración y Finanzas, de Banca de Empresas, de Banca Digital, de Crédito, Financiera, de Instituciones Financieras, Jurídica y Fiduciaria, de Planeación Estratégica, de Promoción Institucional y de Tecnología y Procesos, así como los mapas estratégicos de cada una de ellas; sin embargo, dichos indicadores no se relacionaron con los seis objetivos generales establecidos en la Planeación Estratégica 2021, por lo que se mantiene lo observado.

e) Diseño de metas e indicadores del Programa Institucional de Nacional Financiera 2020-2024

En el Programa Institucional de Nacional Financiera 2020-2024 se establecieron metas denominadas para el bienestar, parámetros e indicadores de monitoreo para garantizar el avance de sus cuatro objetivos. Cabe señalar que las metas, los parámetros y los indicadores fueron considerados en dicho programa como indicadores.

El grupo auditor identificó que únicamente las metas y el parámetro 3.3 establecieron las siguientes metas anuales para 2021: meta 1.1 crecimiento en inclusión financiera del sector con 83.9%, meta 2.1 crecimiento en el saldo de crédito directo e inducido al sector privado con 6.3%, meta 3.1 empresas impulsadas a los mercados de crédito y capital con 1, parámetro 3.3 empresas impulsadas a los mercados de capital con 3,714, y meta 4.1 capacitación otorgada con 80,400, por lo que no se definieron métricas para los parámetros<sup>18</sup> e indicadores de monitoreo; asimismo, no se integró una descripción específica de los indicadores y tampoco se establecieron indicadores en los objetivos 2<sup>19</sup> y 4,<sup>20</sup> lo que restringe la evaluación sobre el avance de los objetivos establecidos en materia del otorgamiento de crédito a las MIPYMES.

---

<sup>17</sup> 1) fomentar la productividad y competitividad empresarial; 2) atender los proyectos del gobierno federal (T-MEC, Tren Maya, Frontera Norte, Desarrollo Sur-Sureste, y Desarrollo Regional); 3) consolidar la generación de negocios brindando valor al cliente y contribuyendo a la sustentabilidad institucional; 4) ser inductor de la banca comercial en el financiamiento de proyectos de largo plazo; 5) generar una mayor canalización de recursos al sector industrial y de servicios, y 6) desarrollar cadenas de valor en mercado interno.

<sup>18</sup> 1.3 Inclusión financiera por género, 2.2 Financiamiento por género, y 4.1 Capacitación otorgada por estrato.

<sup>19</sup> Objetivo Prioritario 2: Impulsar el fortalecimiento de las cadenas de proveeduría local a través del apoyo financiero a empresas, principalmente a MIPYMES, para que puedan insertarse en las cadenas de valor nacional y global.

<sup>20</sup> Objetivo Prioritario 4: Brindar capacitación y asistencia técnica a las MIPYMES e instituciones financieras no bancarias con la finalidad de incrementar la penetración del crédito en el sector privado.

e.1) Avance en los resultados de las metas para el bienestar y parámetros<sup>21</sup> en 2021

En 2021, NAFIN presentó<sup>22</sup> y documentó los “Indicadores de Gestión, de la Política Nacional de Inclusión Financiera e Indicadores Financieros al 31 de diciembre de 2021 y Límites de Operación Financiera del Ejercicio 2021” ante el Consejo Directivo en el Acta de la Sesión Ordinaria del 22 marzo de 2022 mediante el Acuerdo 4-220322. Dicho documento integró metas anuales, el avance al ejercicio, así como el porcentaje del avance anual.

En 2021, el avance de las metas y parámetros fue el siguiente:

Objetivos del Programa Institucional de Nacional Financiera 2020-2024	Análisis del avance en las metas y parámetros
<b>Objetivo 1.</b> Contribuir al desarrollo económico e impulsar al desarrollo regional por medio del financiamiento a empresas cuyas actividades estén alineadas a los sectores prioritarios y/o a las vocaciones productivas de cada estado.	El número total de empresas apoyadas por NAFIN fue de 459,033, lo que representó un avance de 87.0% de acuerdo con lo programado, por lo que no se alcanzó la meta; el número de clientes atendidos por primera vez con financiamiento directo o inducido al sector privado superó la meta con 113.0%, y en el caso del número de clientes con crédito directo e inducido atendidos por género, fue de 55.2% para los hombres y 48.8% de las mujeres.
<b>Objetivo 2.</b> Impulsar el fortalecimiento de las cadenas de proveeduría local a través del apoyo financiero a empresas, principalmente a MIPYMES para que les facilite insertarse en las cadenas de valor nacional y global.	Se registró un avance de 68.0% en el crecimiento del saldo de crédito directo e inducido al sector privado (al cierre de 2021, NAFIN contó con un saldo de cartera de crédito total de 189,572.0 Millones de pesos, y un saldo por pasivos contingentes de garantías otorgadas registradas en cuentas de orden por 89,610.0 Millones de pesos, montos que fueron 14.4% inferior y 6.4% superior respecto del año anterior), un financiamiento de nuevos acreditados atendidos por primera vez del 80.0%, respecto de lo programado, y del financiamiento por género, los hombres representaron 77.1%, mientras que en las mujeres fue de 22.9%.
<b>Objetivo 3.</b> Impulsar una mayor penetración del crédito en el sector privado, con especial énfasis en las MIPYMES.	El número de acreditados con financiamiento a corto plazo registró 86.3% de avance, por lo que no se alcanzó la meta y el número de empresas impulsadas a los mercados de crédito y capital no registró un avance para 2021.
<b>Objetivo 4.</b> Brindar capacitación y asistencia técnica a las MIPYMES e instituciones financieras no bancarias con la finalidad de incrementar la penetración del crédito en el sector privado.	Respecto de la meta del número total de cursos de capacitación y asistencia técnica realizados superó lo programado con 218.4%, al igual que la meta del número total de beneficiarios de capacitación y asistencia técnica con 414.6%. En cuanto a los parámetros de capacitación por género, el porcentaje de cursos de capacitación de mujeres alcanzó un avance de 413.2% y para los hombres fue de 353.4%.

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la presentación “Indicadores de Gestión, de la Política Nacional de Inclusión Financiera e Indicadores Financieros al 31 de diciembre de 2021 y Límites de Operación Financiera del Ejercicio 2021” y en el Programa Institucional de Nacional Financiera 2020-2024 publicado en el DOF el 28 de diciembre de 2020. [Consulta: 30 de julio de 2022], disponible en: [https://www.nafin.com/portalfn/files/secciones/Acerca\\_de\\_Nafin/Programa-Institucional-NAFIN-2020-2024.pdf](https://www.nafin.com/portalfn/files/secciones/Acerca_de_Nafin/Programa-Institucional-NAFIN-2020-2024.pdf)

<sup>21</sup> Los resultados de las metas y parámetros incluyen el total de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas.

<sup>22</sup> Mediante el oficio número DPPF-012/2022 del 11 de marzo de 2022.

En términos generales, la capacitación y asistencia técnica otorgada a las MIPYMES por género tuvieron resultados superiores a lo programado, así como las empresas atendidas por primera vez con crédito directo e inducido al sector privado, por lo que el grupo auditor identificó como área de oportunidad el ajuste y/o actualización de las metas anuales programadas de capacitación.

En el caso de las metas y parámetros relacionados con el fortalecimiento de las cadenas de proveeduría local, así como las empresas apoyadas y el número de acreditados con financiamiento de corto plazo tuvieron avances a 2021. De las acciones de capacitación y asistencia técnica por estrato no alcanzaron la meta programada, lo que restringe el incremento de la cartera de crédito con clústeres<sup>23</sup> prioritarios, el apoyo a proyectos estratégicos y sectores prioritarios, así como la generación de una mayor canalización de recursos al sector industrial y de servicios.

Cabe mencionar que las metas anuales proporcionadas por la entidad fiscalizada al 2021 no se establecieron en el Programa Institucional de Nacional Financiera 2020-2024, para las metas del bienestar y parámetros siguientes: 1.1 Crecimiento en inclusión financiera del sector, 1.2 Inclusión de nuevos acreditados, 2.1 Crecimiento en el saldo de crédito directo e inducido al sector privado, 2.1 Financiamiento de nuevos acreditados, 3.2 Nivel de gradualidad de acreditados con financiamiento a corto plazo y 4.2 Capacitación otorgada por género, de igual manera no integraron las justificaciones respecto de los avances reportados. Para el caso de la meta 4.1 Capacitación otorgada, la meta anual proporcionada por NAFIN no coincidió con la meta establecida en el Programa Institucional.

Además, al carecer en el Programa Institucional de Nacional Financiera 2020-2024 de estrategias prioritarias, metas, parámetros e indicadores específicos para evaluar el Objetivo General de la Planeación Estratégica 2021, a efecto de dar atención prioritaria a los cinco ejes rectores: “1. T-MEC, 2. Tren Maya y empresas en su zona, 3. Frontera Norte, 4. Desarrollo Sur-Sureste y 5. Desarrollo Regional” no fue posible realizar su evaluación y verificar los avances realizados en la atención regional y sectorial de fomento al crecimiento económico mediante vocaciones productivas en cada estado, así como los sectores prioritarios incipientes, los proyectos estratégicos regionales en conjunto con la industria y los gobiernos locales, y el impulso al encadenamiento productivo, preferentemente en sectores industriales.

---

<sup>23</sup> Los clústeres son esquemas de colaboración entre empresas que les permiten realizar proyectos conjuntos cuyos resultados impactan a toda una región [en línea]. Secretaría de Economía. [consulta: 10 de noviembre de 2022].

Disponible en:

<https://www.gob.mx/se/articulos/el-mapeo-de-clusteres-en-mexico#:~:text=Los%20cl%C3%BAsteres%20son%20esquemas%20de,desarrollo%20econ%C3%B3mico%20regional%20del%20pa%C3%ADs.>

Adicionalmente, NAFIN precisó en el documento denominado “Indicadores definitivos PRONAFIDE”,<sup>24</sup> las metas y parámetros para el periodo 2018 a 2024; sin embargo, en dicho documento, se integraron a nivel indicador, mientras que en su Programa Institucional de Nacional Financiera 2020-2024 se definieron como metas, parámetros e indicadores de monitoreo, por lo que la información proporcionada no fue congruente con lo establecido en el Programa Institucional de Nacional Financiera 2020-2024.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, NAFIN señaló que no es posible modificar y actualizar su Programa Institucional 2020-2024 y que los indicadores establecidos en el Programa Institucional fueron determinados por la Unidad de Banca de Desarrollo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.<sup>25</sup>

Adicionalmente, NAFIN proporcionó la presentación de los indicadores reportados trimestralmente al Consejo Directivo establecidos en el documento denominado “Indicadores de Gestión de la Política Nacional de Inclusión Financiera e Indicadores Financieros y Límites de Operación financiera del ejercicio 2021”, en el cual se le dio seguimiento a los indicadores definidos en el Programa Institucional: 1.1 Crecimiento en inclusión financiera del sector, 1.2 Inclusión de nuevos acreditados, 2.1 Crecimiento en el saldo de crédito directo e inducido al sector privado, 2.1 Financiamiento de nuevos acreditados, 3.2 Nivel de gradualidad de acreditados con financiamiento a corto plazo, 4.1 Capacitación otorgada y 4.2 Capacitación otorgada por género; asimismo, estableció las metas y el porcentaje de avance al ejercicio, por lo que se solventa lo observado.

#### 2021-2-06HIU-07-0190-07-001 **Recomendación**

Para que Nacional Financiera, S.N.C., instrumente las acciones necesarias y defina estrategias, líneas de acción, metas, parámetros e indicadores específicos para evaluar los objetivos generales de la Planeación Estratégica de corto plazo vigente, a fin de que esté alineada con el Programa Institucional 2020-2024, en términos de los artículos 7o, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 26 Bis, fracciones II, III, IV y V, de la Ley de Planeación; 2o, párrafo primero, de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, y del apartado de las funciones de la Dirección General Adjunta de Planeación Estratégica, del Manual de Organización de Nacional Financiera 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.

---

<sup>24</sup> Mediante oficio número DNG/085/2022 del 29 de marzo de 2022.

<sup>25</sup> Correo del 6 de enero de 2023, proporcionado mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023.

## 2. Cobertura en el otorgamiento de financiamiento

Para su análisis<sup>26</sup> el resultado se dividió en los apartados siguientes:<sup>27</sup> a) Metas globales de la cobertura del otorgamiento de financiamiento a MIPYMES, 2021; b) Otorgamiento de financiamiento por medio de NAFIN, 2021; c) Monto colocado de financiamiento por sector económico, 2021; d) Monto colocado de financiamiento por estrato, 2021; e) Monto de financiamiento por región, 2021; f) Principales Intermediarios Financieros y crédito directo, 2021, y g) Trámites y tiempos de respuesta en el acceso a los créditos de NAFIN.

### a) Metas globales de la cobertura del otorgamiento de financiamiento a MIPYMES, 2021

En el Programa Institucional de Nacional Financiera 2020-2024, en los objetivos prioritarios 1 y 2, se establecieron las metas para el bienestar, a efecto de evaluar la inclusión financiera de las empresas por medio del otorgamiento de financiamiento, como se muestra a continuación:

CRECIMIENTO EN INCLUSIÓN FINANCIERA, 2021  
(Porcentajes)

INDICADOR	DESCRIPCIÓN	Meta 2021
Crecimiento en Inclusión Financiera del Sector	Crecimiento en la inclusión financiera del número total de empresas con financiamiento directo e inducido al sector privado.	83.9%
Crecimiento en el Saldo de Crédito Directo e Inducido al Sector Privado	Crecimiento nominal en el Saldo de Crédito Directo e Inducido al Sector Privado.	6.3%

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en el Programa Institucional de Nacional Financiera 2020-2024.

NAFIN informó en el documento denominado “Indicadores de Gestión, de la Política Nacional de Inclusión Financiera e Indicadores Financieros al 31 de diciembre de 2021 y Límites de Operación Financiera del Ejercicio 2021”, que la meta<sup>28</sup> “Crecimiento en inclusión financiera del sector” reportó un avance de 87.0%, 3.1 puntos porcentuales más que lo programado; en cuanto a la meta<sup>29</sup> “Crecimiento en el saldo de crédito directo e inducido al sector privado” alcanzó el 68.0%; sin embargo, el grupo auditor identificó un área de

<sup>26</sup> En los apartados b) Otorgamiento de créditos y monto colocado por NAFIN, 2021; c) Monto colocado de crédito por sector económico, 2021; y d) Monto colocado de crédito por estrato, 2021; las cifras se encuentran a precios constantes de 2021.

<sup>27</sup> Con el oficio número OAED/DGADDE/055/2022 del 28 de febrero de 2022, se solicitó a Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN) la metodología para definir y cuantificar la población objetivo del otorgamiento de créditos, los montos totales, los sectores y las empresas beneficiadas con el otorgamiento de créditos, así como la base de datos de su integración para el periodo 2017-2021. Al respecto, con el oficio número DNG/085/2022 del 29 de marzo de 2022, la entidad fiscalizada proporcionó la metodología para definir y cuantificar la población objetivo del otorgamiento de créditos, el número de créditos otorgados y el monto colocado en 2021; el avance en el otorgamiento de crédito del periodo 2017-2021; así como la base de datos de la integración del financiamiento colocado por NAFIN.

<sup>28</sup> “Meta para el bienestar” definida en el Programa Institucional de NAFIN 2020-2024.

<sup>29</sup> “Meta para el bienestar” definida en el Programa Institucional de NAFIN 2020-2024.

oportunidad para documentar las variables para el cálculo de las metas y los resultados obtenidos en 2021 en las metas para el bienestar.

NAFIN proporcionó información sobre las metas programadas y resultados obtenidos por las MIPYMES en el periodo 2017-2021,<sup>30</sup> lo que sustentó los resultados obtenidos del otorgamiento de financiamiento para las MIPYMES, en términos de monto y número de beneficiarios por cada estrato; sin embargo, a pesar de precisar las metas no fue posible evaluar el avance de éstas, ya que dichas metas se presentaron de forma global por otorgamiento de créditos, garantías y crédito garantizado sin desagregación.<sup>31</sup>

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, NAFIN proporcionó evidencia documental de las metas específicas por monto de crédito y por número de beneficiarios para el otorgamiento de créditos directo, segundo piso e inducido para 2021; asimismo, NAFIN demostró las variables para el cálculo de las metas, por lo que se solventa lo observado.

#### b) Otorgamiento de financiamiento por medio de NAFIN, 2021

Las actividades realizadas por NAFIN en materia de financiamiento se refieren al segundo piso por medio de líneas de fondeo a Intermediarios Financieros, inducido por garantías otorgadas a créditos originados,<sup>32</sup> y créditos directos de NAFIN. Al respecto, NAFIN informó que, en 2021, participó con un monto de 252,265,965.7 miles de pesos (mdp) en 1,474,618 créditos, de este monto, 44.1% (111,133,579.7 mdp) correspondió a crédito inducido,<sup>33</sup> 38.2% (96,480,902.0 mdp) a fondeo de créditos (por medio de Intermediarios Financieros), y 17.7% (44,651,484.0 mdp) fue crédito directamente otorgado por NAFIN.

En 2021, el número de créditos aumentó 28.9%, respecto del año anterior, al pasar de 1,143,916 créditos en 2020 a 1,474,618 créditos en 2021; mientras que, el monto colocado de crédito, decreció 8.9%, al pasar de 276,830,781.3 mdp en 2020 a 252,265,965.7 mdp en 2021, lo anterior se explica de acuerdo con la entidad fiscalizada por “una desaceleración sincronizada de la economía mundial, las políticas proteccionistas de imposiciones

---

<sup>30</sup> NAFIN proporcionó archivo de Excel denominado “Metas programadas y Resultados obtenidos MIPYMES 2017-2021”, mediante oficio número DNG/085/2022 del 29 de marzo de 2022.

<sup>31</sup> Con el oficio número DNG/085/2022 del 29 de marzo de 2022, NAFIN proporcionó un archivo de Excel en el que se identificaron las metas de forma global, es decir, sumando el otorgamiento de créditos y monto de crédito garantizado por beneficiarios y millones de pesos, específicamente por estrato; mientras que los resultados se dieron de manera desagregada por monto de crédito y número de beneficiarios por cada estrato.

<sup>32</sup> Originados por Intermediarios Financieros.

<sup>33</sup> El crédito inducido se refiere al monto de crédito otorgado por intermediarios financieros que cuenta con alguna garantía de las instituciones de fomento. [en línea]. Banco de México. [consulta: 6 de diciembre de 2022] Disponible en: <https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/reportes-sobre-el-sistema-financiero/%7B65E405B8-C43C-BFD6-D212-657F84F9F8BF%7D.pdf>

arancelarias entre Estados Unidos y China que incidieron negativamente en el comercio mundial y, posteriormente en la producción global de manufacturas, siendo las economías emergentes, las más vulnerables a choques y desequilibrios externos, aunado a la pandemia mundial por COVID-19, que afectó el tránsito de personas y productos a nivel global”.<sup>34</sup> Sin embargo, NAFIN no reportó el número de nuevos clientes a los que financió durante 2021, en relación con el número de créditos otorgados y monto colocado.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, en relación al número de nuevos clientes MIPYMES en 2021 para el otorgamiento de créditos por sector económico, estrato y región, NAFIN proporcionó la información relativa al ejercicio 2021, y señaló que los clientes beneficiados por primera vez fueron 239,345 acreditados, los cuales representaron un monto de 82,658,875.9 mdp, dicha información fue detallada por los sectores de industria, comercio y servicios; por estrato en micro, pequeña, mediana y grande empresa; y por las regiones de centro, centro-occidente, noreste, noroeste y sur-sureste, por lo que se solventa lo observado.

#### c) Monto colocado de financiamiento por sector económico, 2021

Para 2021, NAFIN señaló que el monto total colocado fue de 252,265,965.7 mdp, de los cuales, 32.3% (81,434,314.2 mdp) correspondieron al sector de comercio; 21.2% (53,391,244.5 mdp) al sector de industrias manufactureras; 16.4% (41,288,441.2 mdp) al sector de servicios financieros de administración y alquiler de bienes muebles; 10.5% (26,574,749.3 mdp) al sector servicios comunales y sociales (hoteles y restaurantes); 10.3% (26,082,408.5 mdp) al sector de construcción; 4.8% (12,220,603.3 mdp) al sector de minería y extracción de petróleo; 4.4% (11,033,217.6 mdp) al sector de transportes y comunicaciones y 0.1% (240,987.3 mdp) al sector de electricidad y agua. El sector comercio reflejó el otorgamiento de un mayor número de créditos durante 2021 con 45.0% (663,642 créditos), seguido con el 22.6% (333,195 créditos) y 12.1% (178,770 créditos) del sector de industria manufacturera y el sector de servicios comunales y sociales (hoteles y restaurantes), respectivamente, dicha situación implica mayor concentración en algunos sectores económicos, ya que los sectores menos atendidos fueron el sector de minería y extracción de petróleo, de transportes y comunicaciones, y de electricidad y agua.

#### d) Monto colocado de financiamiento por estrato, 2021

NAFIN informó que, en 2021 colocó 252,265,965.7 mdp como monto total de crédito y 1,474,618 de total de créditos, de los cuales 58.2% (146,790,840.4 mdp) fue para las

---

<sup>34</sup> Informe de Autoevaluación enero-diciembre 2020, Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.

MIPYMES,<sup>35</sup> con 1,184,999 créditos (80.3%) del número de créditos colocados; el resto lo otorgó a las grandes empresas con 41.8% (105,475,125.3 mdp) del monto total de crédito y 19.7% (289,619 créditos) de créditos otorgados. No obstante, NAFIN precisó en su Programa Institucional 2020-2024 que “pese a sus fortalezas en términos de capitalización y liquidez, no logró satisfacer las necesidades de financiamiento que requieren las empresas, especialmente las MIPYMES para el desarrollo del país”.<sup>36</sup>

e) Monto de financiamiento colocado por región, 2021

En 2021, NAFIN reportó que para el otorgamiento de créditos por monto, la mayor participación por región fue de la Ciudad de México con 36.4% (91,888,387.8 mdp) y 313,788 créditos (21.3%) del total de créditos otorgados; y en menor medida la región Noroeste y la región Sureste con 8.0% (20,276,141.5 mdp) con 192,411 créditos (13.0%), y 5.0% (12,715,305.9 mdp) con 123,670 créditos (8.4%), respectivamente; lo que mostró una concentración del otorgamiento de crédito en la región de la Ciudad de México.

De manera similar, para 2021, el monto colocado de crédito por el estado más representativo de cada región se distribuyó de la siguiente manera: 100.0% correspondió a la propia Ciudad de México, en la región que lleva su nombre; 74.5% a Nuevo León de la región Noreste; mientras que los estados con menor participación de cada región en el monto de crédito colocado por NAFIN fue de: 0.6% a Zacatecas de la región Occidente; y 0.3% a Tlaxcala de la región Oriente, por lo que dicha situación restringe “la función de NAFIN respecto de promover, gestionar y poner en marcha proyectos que atiendan necesidades de las MIPYMES en las distintas zonas del país o que propicien el mejor aprovechamiento de los recursos”<sup>37</sup> para las micro, pequeñas y medianas empresas en dichos estados.

Para 2021, NAFIN informó que, del monto total de crédito (252,265,965.7 mdp), la mayor participación por entidad federativa se registró de la manera siguiente:

---

<sup>35</sup> La micro 10.9% (27,560,611.9 mdp) de monto de crédito y 32.1% (473,706 créditos) del total de créditos; la pequeña 37.2% (93,921,848.7 mdp) de monto de crédito y 39.8% (587,003 créditos) del total de créditos; y la mediana 10.1% (25,308,379.8 mdp) de monto de crédito y 8.4% (124,290 créditos) del total de créditos.

<sup>36</sup> Programa Institucional 2020-2024, Programa Institucional derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2020-2024. Nacional Financiera, S.N.C., p.11.

<sup>37</sup> Ley Orgánica de Nacional Financiera, artículo 5o, fracción I.

## PRINCIPALES ENTIDADES FEDERATIVAS CON MAYOR FINANCIAMIENTO, 2021

Entidad federativa	Porcentaje en monto (%)	Monto colocado (mdp)	Número de créditos
Ciudad de México	36.4	91,888,387.8	313,788
Nuevo León	18.1	45,582,793.7	228,814
Estado de México	9.0	22,610,470.0	220,584
Jalisco	5.0	12,698,014.7	98,029
Veracruz	3.2	8,113,068.3	31,174
Sinaloa	3.1	7,742,661.2	59,727
Coahuila	2.9	7,242,833.9	30,843
Guanajuato	2.8	7,023,800.2	31,680

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con información de la Base de Datos "Prestamos\_2021" proporcionada por NAFIN, mediante oficio número DNG/085/2022 del 29 de marzo de 2022.

Por otro lado, la menor participación fue para Baja California Sur 0.1% (233,309.7 mdp en 8,115 créditos), Nayarit 0.1% (205,337.9 mdp en 3,729 créditos), Guerrero 0.1% (192,009.3 mdp en 2,128 créditos), Zacatecas 0.1% (142,736.0 mdp en 718 créditos), y Tlaxcala 0.1% (133,014.9 mdp en 1,649 créditos). Por lo anterior, existe la oportunidad para que NAFIN diversifique la colocación de financiamiento a nivel estatal, de acuerdo con la identificación de MIPYMES no atendidas en las entidades federativas.

Por la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, en respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, NAFIN proporcionó información concerniente al Plan de Acción en el que NAFIN establezca expandir y diversificar tanto el crédito directo, segundo piso e inducido en el segmento objetivo MIPYMES, además evalúe los mecanismos de control y gestión preventiva de riesgos inherentes, así como la revisión de su estrategia para la colocación de cartera y una mayor canalización de recursos al sector industrial y de servicios, la entidad fiscalizada proporcionó evidencia de que en 2020 implementó el "Programa de Financiamiento de Moldes, Troqueles y Herramentales", dirigido al sector industrial, el cual operó hasta septiembre de 2021. Este programa se incorporó con el fin de impulsar el acceso al financiamiento de las MIPYMES vinculadas con las cadenas de valor de sectores estratégicos con potencial exportador; sin embargo, la evidencia documental no representa un plan de acción en el que se establezca expandir y diversificar el crédito directo, de segundo piso e inducido, en el segmento objetivo MIPYMES, por lo que se mantiene lo observado.

## f) Principales Intermediarios Financieros y crédito directo, 2021

Del monto colocado en 2021 de 252,265,965.7 mdp, 44.1% (111,133,579.7 mdp) correspondió a crédito inducido por medio de garantías de NAFIN otorgadas a intermediarios financieros, y 38.2% (96,480,902.0 mdp) a fondeo de créditos de intermediarios financieros, totalizando 207,614,890.0 mdp, canalizados mediante 46 Intermediarios Financieros, de los cuales, 20 Intermediarios Financieros Bancarios (IFB) participaron con 28.9% (72,795,514.5 mdp) del monto total de crédito otorgado y 580,121

créditos; 26 Intermediarios Financieros No Bancarios (IFNB) con 53.4% (134,818,967.2 mdp) y 890,355 créditos; por lo que los IFNB predominaron en la operación de crédito inducido y segundo piso de NAFIN.

Por su parte, NAFIN mediante crédito directo otorgó 44,651,484.0 mdp, lo que representó 17.7% del monto total de crédito otorgado, con 4,142 créditos; en este sentido, NAFIN evaluó la posibilidad de registrar mayores operaciones de primer piso por medio de la Dirección de Proyectos Sustentables y Financiamiento Corporativo (DPSyFC), la cual incorporó nuevas empresas, a efecto de apoyar proyectos estratégicos y prioritarios por medio del diseño, estructuración e implementación de nuevos esquemas de financiamiento.

El crédito inducido y de segundo piso se concentró en siete Intermediarios Financieros, los cuales fueron los siguientes: IF1, 42,735,248.2 mdp (16.9%) con 309,777 créditos (21.0%); IF2, 20,214,329.4 mdp (8.0%) con 3,747 créditos (0.3%); IF3, 19,764,019.2 mdp (7.8%) con 122,048 créditos (8.3%); IF4, 13,359,807.0 mdp (5.3%) con 18,139 créditos (1.2%); IF5, 11,215,555.1 mdp (4.4%) con 96,394 créditos (6.5%); IF6, 9,442,516.7 mdp (3.7%) con 201,574 créditos (13.7%), y IF7, 9,227,587.5 mdp (3.7%) con 9,381 créditos (0.6%), los cuales integraron 49.9% del monto total de crédito otorgado y 51.6% del total de créditos otorgados en 2021; el resto se integró con 39 Intermediarios Financieros con 32.4% de monto de créditos y 48.4% en número de créditos.

Asimismo, el grupo auditor observó que los IFB e IFNB tuvieron una participación de 0.59% (1,476,077.3 mdp) del monto total de crédito otorgado (252,265,965.7 mdp) en los estados con menor atención en 2021, los cuales fueron los estados de Oaxaca con 0.23% (569,669.5 mdp), Baja California Sur 0.09% (233,309.7 mdp), Nayarit 0.08% (205,337.9 mdp), Guerrero 0.08% (192,009.3 mdp), Zacatecas 0.06% (142,736.0 mdp) y Tlaxcala 0.05% (133,014.9 mdp); misma situación que se presentó para el número de créditos otorgados por entidades federativas.

#### g) Trámites y tiempos de respuesta en el acceso a los créditos de NAFIN

El Manual de Crédito de NAFIN vigente en 2021, describe de manera general las políticas de originación y administración de los Programas de Crédito de Primer y Segundo Piso; dicho documento hace una descripción del proceso de crédito que sigue NAFIN para el logro de su misión y objetivos institucionales. Dicho proceso constó de las siguientes etapas: 1) Desarrollo de Negocios; 2) Análisis y Decisión; 3) Instrumentación y Desembolso, y 4) Seguimiento y Recuperación.

Para los requisitos y tiempos en cada una de las etapas para el proceso de crédito, Nacional Financiera informó que:<sup>38</sup> “En el caso de primer piso los tiempos avanzan conforme a la entrega de la información: solicitud de crédito, documentación legal e información financiera (ya que no cuenta con un período mínimo o máximo para el otorgamiento de

---

<sup>38</sup> Mediante el oficio número DPSYFC/486/2022 del 31 de agosto de 2022.

financiamiento); y en el esquema de segundo piso, la Incorporación del Intermediario Financiero a la Red de NAFIN o, en su caso, el aviso de rechazo se otorga a los 61 días a partir de la fecha de recepción del expediente, (considerando como fecha final la generación de un acuerdo de la instancia de decisión correspondiente); asimismo, para la instrumentación y formalización se consideran hasta cinco días hábiles. Adicionalmente, señaló que no cuenta con los medios, documentos y criterios para realizar comparativos de esta índole respecto del funcionamiento de instituciones de otros países”.<sup>39</sup>

Ante los resultados de cobertura, el grupo auditor identificó que es necesario analizar la complejidad de los tiempos y barreras de entrada como uno de los factores que inhiban la atención del segmento de interés, por lo que es necesario revisar los procedimientos y medir los parámetros necesarios para definir el período o plazos mínimo o máximo del proceso de crédito, a efecto de establecer los tiempos para optimizar el procedimiento de obtención de un financiamiento.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, NAFIN proporcionó<sup>40</sup> Nota de Alcance de Respuesta a la Auditoría 190, en la cual informó que, el Consejo Directivo de Nacional Financiera, S.N.C., en sesión del 26 de mayo de 2021 autorizó la creación de la Dirección General Adjunta de Banca Digital (“DGABD”, actualmente Unidad de Banca Digital o “UBD”), con el objetivo de “incrementar sus capacidades de atención y su alcance en el mercado, así como eficientar sus procesos y reducir sus costos”.

Aunado a esto, la DGABD proporcionó evidencia documental del “Proceso de Crédito Originación de cartera”, en el cual se presentó la explicación de cada una de las etapas del proceso de crédito de Nacional Financiera, S.N.C., desde la prospección de clientes hasta el desembolso de los recursos, de tal manera que sea posible visualizar cada uno de los requerimientos de expediente, los formatos solicitados, los sistemas internos, el soporte normativo de cada uno de los subprocesos que conforman el Proceso de Crédito, así como la identificación de áreas de oportunidad e incorporación de propuestas de mejoras para los procesos. En este mismo documento se presenta el Diagrama del proceso de crédito durante 2021, el cual consta de 20 procesos divididos en cinco etapas principales: 1) Prospección y análisis, 2) Elegibilidad, 3) Análisis de crédito y autorización, 4) Formalización y 5) Desembolso; NAFIN definió que dicho proceso conlleva 119 días hábiles. Asimismo, la DGABD presentó el documento “Mejoras al Procedimiento de Originación de Cartera de Primer Piso”, el cual fue elaborado por la Unidad de Planeación Estratégica Unidad de Banca Digital y formalizado por las diferentes áreas que firmaron estar de acuerdo con las adecuaciones al Procedimiento de Originación de Crédito y en su implementación. El diagrama de Procedimiento de Originación de Crédito propuesto consta de 11 procesos

---

<sup>39</sup> Con el oficio número DIFM-052-2022 del 26 de agosto de 2022.

<sup>40</sup> Con el oficio número 05/UBD/2022 del 9 de diciembre de 2022.

divididos en cinco etapas principales: 1) Prospección e Integración, 2) Elegibilidad, 3) Análisis de Crédito y Autorización, 4) Formalización y 5) Desembolso; en dicho documento se reflejó que se optimizó el proceso de crédito al obtener una duración de 66 días hábiles.

Por lo anterior, NAFIN evaluó la complejidad de los procedimientos dentro del proceso de crédito y por medio de la innovación financiera y tecnológica mejoró los parámetros específicos en el proceso de crédito; asimismo, en 2021 NAFIN redujo en 44.5% los tiempos de duración para el otorgamiento de crédito, es decir, el tiempo de proceso entre la solicitud del crédito y la disposición del recurso se redujo 53 días en promedio, por lo que se solventa lo observado.

### 2021-2-06HIU-07-0190-07-002 **Recomendación**

Para que Nacional Financiera, S.N.C., elabore un Plan de Acción para expandir y diversificar el financiamiento de las MIPYMES, por medio de créditos directos (primer piso), créditos por intermediarios financieros (segundo piso) y créditos inducidos (garantías), según corresponda; de acuerdo con su estrategia de colocación de cartera y la evaluación de riesgos y capital, que le permita mejorar la concentración de créditos y canalizar mayores recursos al sector industrial y de servicios, en las distintas zonas del país, con especial énfasis en las MIPYMES, a fin de que promueva la inclusión financiera para su inserción en las cadenas de valor global y el desarrollo económico nacional y regional del país, en términos de lo dispuesto en los artículos 44 Bis 2, de la Ley de Instituciones de Crédito; 2o, párrafo primero, y 5o, fracción I, de la Ley Orgánica de Nacional Financiera; en el Objetivo Prioritario 3, del Programa Institucional de NAFIN 2020-2024, y en el Objetivo General 5 de la Planeación Estratégica de NAFIN 2021 e informe a la Auditoría Superior de la Federación 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.

### **3. Cobertura en la inducción de créditos por medio de garantías**

Para su análisis<sup>41</sup> el resultado se dividió en los apartados siguientes:<sup>42</sup> a) Metas globales de la cobertura para el otorgamiento de garantías a MIPYMES, 2021; b) Otorgamiento de

---

<sup>41</sup> Los apartados b) Otorgamiento de créditos y monto de crédito garantizado (crédito inducido) por NAFIN, 2017-2021; c) Monto de crédito inducido por sector económico, 2017-2021; d) Monto de crédito inducido por estrato, 2017-2021; las cifras se encuentran a precios constantes de 2021.

<sup>42</sup> Con el oficio número OAED/DGADDE/247/2022 del 9 de junio de 2022, se solicitó a Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN) la información específica de la cobertura en el otorgamiento de garantías, la metodología para definir y cuantificar la población objetivo del otorgamiento de garantías, las metas globales de cobertura para el otorgamiento de garantías, el monto total inducido, los sectores y las empresas beneficiadas con el otorgamiento de garantías, así como la base de datos de su integración para el periodo 2017-2021. Al respecto, con el oficio número DNG-255/2022 del 7 de julio de 2022, la entidad fiscalizada proporcionó la metodología para definir y cuantificar la población objetivo del otorgamiento

créditos y monto de crédito garantizado (crédito inducido) por NAFIN, 2017-2021; c) Monto de crédito inducido por sector económico, 2017-2021; d) Monto de crédito inducido por estrato, 2017-2021; e) Créditos garantizados y monto inducido por entidad federativa, 2021, y f) Principales Intermediarios Financieros participantes en el otorgamiento de créditos garantizados por NAFIN, 2021.

a) Metas globales de la cobertura para el otorgamiento de garantías a MIPYMES, 2021

La Dirección de Planeación y Programación Financiera reportó<sup>43</sup> un avance de 79.6% respecto de la meta en la inducción de créditos mediante el otorgamiento de garantías en 2021; sin que NAFIN explicara las causas por las cuales no alcanzó la meta anual de 138,009.0 Millones de pesos (Mdp). Asimismo, se identificó en las cuentas de orden del Balance General que, al cierre de 2021, NAFIN registró un saldo contingente por garantías otorgadas de 89,610.0 Mdp.

Para el periodo 2017-2021, se observó que la meta del monto inducido de crédito por NAFIN disminuyó 55.3%, al pasar de 308,882.0 Mdp en 2017 a 138,009.0 Mdp en 2021; asimismo, se observó que el monto créditos inducidos para el periodo señalado disminuyó 46.8%, al pasar de 206,538.0 Mdp en 2017 a 109,792.0 Mdp en 2021, sin que NAFIN documentara las causas de dichas variaciones. Al respecto, en los resultados de la Encuesta Nacional de Financiamiento de las Empresas 2021, se observó que aún existen retos en materia de inclusión financiera de las empresas, en particular, en el acceso al financiamiento, y que estos retos deben resolverse para que el sistema financiero alcance su máximo potencial impulsando el crecimiento del sector empresarial y consolidando su lugar como motor del desarrollo económico del país.

NAFIN proporcionó información sobre las metas programadas y resultados obtenidos por las MIPYMES en el periodo 2017-2021,<sup>44</sup> lo que sustentó los resultados obtenidos de la inducción de créditos mediante garantías para las MIPYMES, en términos de monto de crédito y número de beneficiarios por cada estrato; sin embargo, a pesar de que se precisaron las metas no fue posible evaluar el avance de éstas, ya que las metas se presentaron de forma global por otorgamiento de créditos, garantías y crédito garantizado sin desagregación.<sup>45</sup>

---

de garantías, el número de créditos y el monto garantizado en 2021; el avance en el otorgamiento de créditos garantizados del periodo 2017-2021; así como la base de datos de la integración del financiamiento garantizado por NAFIN.

<sup>43</sup> Mediante el oficio número DPPF-030/2022, del 5 de julio de 2022.

<sup>44</sup> NAFIN proporcionó archivo de Excel denominado "Metas programadas y Resultados obtenidos MIPYMES 2017-2021", mediante oficio número DNG/085/2022 del 29 de marzo de 2022.

<sup>45</sup> Con el oficio número DNG/085/2022 del 29 de marzo de 2022, NAFIN proporcionó un archivo de Excel en el que se identificaron las metas de forma global, es decir sumando el otorgamiento de créditos y monto de crédito garantizado por beneficiarios y millones de pesos, específicamente por estrato; mientras que los resultados se dieron de manera desagregada por monto de crédito garantizado y número de beneficiarios por cada estrato.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, NAFIN proporcionó evidencia documental de que estableció metas específicas por monto de crédito y número de beneficiarios para el otorgamiento de garantías, las razones por las cuales reportó un avance de 79.6% de la meta del otorgamiento de crédito garantizado, por lo que solventa lo observado referente a este punto, así como las variables para el cálculo de las metas.

b) Otorgamiento de créditos y monto de crédito garantizado (crédito inducido) por NAFIN, 2017-2021

Durante el periodo 2017-2021, se observó que el número de créditos garantizados por NAFIN disminuyó 51.9%, al pasar de 104,800 créditos en 2017 a 50,419 créditos en 2021; el mismo comportamiento se presentó para el monto de crédito inducido, con una disminución de 29.6%, al pasar de 157,870,369.9 miles de pesos (mdp) en 2017 a 111,133,579.7 mdp en 2021, mientras que, el saldo registrado en cuentas de orden por garantías otorgadas se incrementó de 72,558.0 Millones de pesos (Mdp) en 2017, a 89,610.0 Mdp en 2021.

En 2021, el número de créditos garantizados por NAFIN fue de 50,419, otorgados a 41,006 beneficiarios. Los tres principales clientes con el mayor número de créditos garantizados fueron: Empresa 1 (sector comercio, empresa comerciante al por mayor de cerveza, vino y bebidas alcohólicas) con 0.1% (61 créditos); Empresa 2 (sector industria, empresa dedicada a fabricación de muebles de oficina y estantería) con 0.02% (8 créditos), y Empresa 3 (Sector industria, empresa de comercio al por menor de llantas y cámaras para automóviles, camionetas y camiones) con 0.01% (7 créditos) identificadas como dos pequeñas empresas y una mediana empresa, respectivamente. Del total de los créditos garantizados, la modalidad *Pari Passu*<sup>46</sup> representó 99.7% (110,746,579.5 mdp) y la modalidad *Primeras Pérdidas*<sup>47</sup> correspondió al 0.3% (387,000.2 mdp).

Para 2021, el número de créditos garantizados aumentó 10.8% respecto del año anterior, al pasar de 45,525 créditos en 2020 a 50,419 créditos en 2021; asimismo, el monto de crédito inducido se incrementó en 9.7%, al pasar de 101,307,048.5 mdp en 2020 a 111,133,579.7 mdp en 2021.

---

<sup>46</sup> Esta modalidad de participación se define como la contraprestación por el otorgamiento de su garantía, NAFIN cobrará una comisión anual sobre el saldo insoluto de la parte garantizada del financiamiento, cuya determinación será responsabilidad de la Instancia de Decisión correspondiente. El pago de la comisión se podrá establecer en forma mensual para operaciones en moneda nacional y para operaciones en dólares de los E.U.A., siendo pagaderas por períodos vencidos.

<sup>47</sup> Esta modalidad de participación se define como la contraprestación por el otorgamiento de su garantía, NAFIN cobrará una comisión por Intermediarios Financieros, por cada evento de subasta, sobre los recursos asignados.

c) Monto de crédito garantizado por sector económico, 2017-2021

Durante el periodo 2017-2021, la suma acumulada de los créditos inducidos por tipo de sector fue de 672,613,547.6 mdp, de los cuales se observó que los principales sectores beneficiados fueron el sector comercio con 49.0 % (329,618,566.4 mdp); el sector de servicios con 28.3% (190,224,250.2 mdp) y el sector industria con 22.7% (152,770,731.0 mdp).

NAFIN reportó que, en 2021, del monto total de crédito inducido (111,133,579.7 mdp), el 50.4% (56,045,742.4 mdp) correspondió al sector comercio; 26.2% (29,154,397.6 mdp) al sector servicios y 23.4% (25,933,439.7 mdp) al sector industria, de los cuales el sector comercio reflejó el otorgamiento de un mayor número de créditos garantizados durante 2021 con 48.6% (24,500 créditos), seguido con el 30.0% (15,151 créditos) del sector servicios y 21.4% (10,768 créditos) del sector industria, dicha situación implica una mayor concentración en el sector comercio y una menor atención para los sectores de servicios e industria.

d) Monto de crédito inducido por estrato, 2017-2021

NAFIN señaló que, en 2021, indujo 111,133,579.7 mdp de monto total de crédito por 50,419 de créditos que garantizó, monto del cual 97.8% (108,662,512.8 mdp) fue para las MIPYMES,<sup>48</sup> en 50,143 créditos (99.5% de los créditos que garantizó); el monto inducido remanente (2.2%) lo otorgó a grandes empresas (inducción de 2,471,066.9 mdp en 276 créditos garantizados), lo que reflejó una concentración de créditos garantizados a las MIPYMES, debido a la diversificación de los créditos en los diferentes estratos de la población objetivo, por lo que dichas acciones contribuyen a “la función de NAFIN respecto de promover, gestionar y poner en marcha proyectos que atiendan necesidades de las MIPYMES en las distintas zonas del país o que propicien el mejor aprovechamiento de los recursos para las micro, pequeñas y medianas empresas”,<sup>49</sup> así como del objetivo prioritario 3 del Programa Institucional de NAFIN 2020-2024 referente a “Impulsar una mayor penetración del crédito en el sector privado, con especial énfasis en las MIPYMES”.

En 2021, NAFIN aumentó el monto de crédito inducido por estrato en 20.3% para la grande empresa, 17.8% para la mediana empresa, 15.5% para la pequeña empresa y disminuyó 2.4% para la micro empresa, respecto de 2020, esto, en parte, como resultado al planteamiento, autorización y puesta en marcha del “Proyecto Sectorial Reactivación 21”, con los productos “Financiamiento a Contratos de Proveedores Directos e Indirectos del Gobierno Federal” y el proyecto “Financiamiento para el Desarrollo Sectorial e Inclusión

<sup>48</sup> La micro 30.3% (33,674,854.0 mdp) de monto de crédito garantizado y 38.2% (19,285 créditos) del total de créditos garantizados; la pequeña 58.7% (65,274,633.8 mdp) de monto de crédito garantizado y 56.8% (28,639 créditos) del total de créditos garantizados; y la mediana 8.8% (9,713,025.0 mdp) de monto de crédito garantizado y 4.4% (2,219 créditos) del total de créditos garantizados.

<sup>49</sup> Ley Orgánica de Nacional Financiera, artículo 5o, fracción I.

Financiera”, con la finalidad de apoyar los proyectos prioritarios para el Gobierno Federal, sin dejar de lado el desarrollo de sectores consolidados, nuevos o aquellos que permitieran promover la inclusión financiera.

e) Créditos garantizados y monto de crédito inducido por entidad federativa, 2021

En 2021, por monto inducido, la mayor participación por entidad federativa fue de la Ciudad de México con 18.3% (20,381,449.7 mdp), seguida por Jalisco con 12.0% (13,382,994.4 mdp), Nuevo León con 9.6% (10,637,543.8 mdp), Estado de México con 8.7% (9,695,064.7 mdp) y Guanajuato con 5.2% (5,751,486.0 mdp), lo que mostró una concentración de créditos inducidos en la zona centro del país.

Asimismo, para 2021, en el monto de crédito inducido por NAFIN, las entidades federativas con menor participación fueron los siguientes: 0.7% (755,776.6 mdp) a Nayarit; 0.7% (750,935.6 mdp) a Baja California Sur; 0.7% (740,245.2 mdp) a Colima; 0.4% (472,000.1 mdp) a Campeche, y 0.4% (453,499.0 mdp) a Tlaxcala, por lo que dicha situación inhibe “la función de NAFIN, respecto de crear programas y productos destinados a la atención de las necesidades de las MIPYMES en las distintas zonas del país”<sup>50</sup> y/o que promuevan la inclusión financiera de las micro, pequeñas y medianas empresas para dichos estados.

Por otra parte, se observó que, en 2021 el número de créditos garantizados mostró una participación mayoritaria en la Ciudad de México con 16.2% (8,151 créditos), seguida por Jalisco con 11.4% (5,752 créditos), Nuevo León con 8.9% (4,480 créditos), Estado de México con 8.1% (4,074 créditos), y Guanajuato con 5.3% (2,697 créditos); mientras que los estados con menor número de créditos garantizados fueron Nayarit con 0.9% (470 créditos), Colima con 0.8% (423 créditos), Baja California Sur con 0.8% (412 créditos), Campeche con 0.5% (258 créditos) y Tlaxcala con 0.5% (247 créditos).

Para 2021, NAFIN reportó el monto de crédito garantizado por cada entidad federativa otorgado, el cual fue de 111,133,579.7 mdp, de los cuales las entidades federativas de Baja California Sur, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Tlaxcala y Zacatecas otorgaron 100.0% de los recursos a las micro, pequeñas y medianas empresas, por lo que el ente fiscalizado destinó por lo menos el cincuenta por ciento del valor de la cartera garantizada de NAFIN de conformidad con su Ley Orgánica.

f) Principales Intermediarios Financieros participantes en el otorgamiento de créditos garantizados por NAFIN, 2021

En 2021, los Intermediarios Financieros Bancarios (IFB) participaron con 72.7% (109,859,836.3 mdp) en el otorgamiento del monto inducido por garantías, y 27.3% restante (1,273,743.4 mdp) fue por medio de Intermediarios Financieros No Bancarios (IFNB), por lo que los IFB predominaron en la operación del otorgamiento de créditos garantizados de

---

<sup>50</sup> Ley Orgánica de Nacional Financiera, artículo 5o, fracción I.

NAFIN, de los cuales destacan Banco 1 con 37,799,284.2 mdp (34.0%), Banco 2 con 30,410,686.3 mdp (27.4%), Banco 3 con 14,472,263.5 mdp (13.0%), Banco 4 con 9,616,222.7 mdp (8.7%) y Banco 5 con 6,429,617.7 mdp (5.8%). Por lo anterior, los cinco Intermediarios Financieros con mayor participación fueron bancos, al concentrar 88.8% del monto total de crédito inducido por garantías de NAFIN. Dada la concentración en bancos antes descrita, el 27.3% se indujo a través de IFNB, y en especial SOFOMES, por lo que tiene la oportunidad de mejorar la atención de una de las líneas de acción de la Estrategia NAFIN del Programa Institucional 2020-2024, la cual indica: “Estimular el crecimiento y penetración del crédito a las MIPYMES a través de Bancos Regionales e Intermediarios Financieros No Bancarios alineados a los objetivos de las instituciones”.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, NAFIN a manera de implementar objetivos, estrategias y líneas de acción, así como mecanismos para diversificar e incrementar los montos inducidos y número de garantías otorgadas en la población objetivo de las MIPYMES, así como ampliar el número de Intermediarios Financieros No Bancarios, a fin de estimular el crecimiento y penetración del crédito a las MIPYMES y con ello llegar a estados, sectores y regiones con una baja o nula presencia de los Intermediarios Financieros Bancarios, la entidad fiscalizada como hechos posteriores autorizó el “Programa de Financiamiento a través de Coberturas Diferenciadas”, con el que buscó incentivar e inducir el otorgamiento de créditos principalmente hacia micro y pequeñas empresas ubicadas en regiones poco atendidas por los intermediarios financieros bancarios, mediante una mayor cobertura de garantías. Cabe aclarar que, si bien dicho documento está autorizado a la fecha de cierre del presente Informe, no se ha implementado.

De igual forma, NAFIN autorizó y se encuentra en marcha el esquema “Intermediarios Financieros modalidad FIRA”, cuyo propósito es ampliar la Red de Intermediarios Financieros No Bancarios. Asimismo, la entidad fiscalizada señaló que, con la intención de ampliar los canales de atención y el número de Intermediarios Financieros No Bancarios, próximamente se presentará ante instancias de decisión de la Institución, el esquema de garantías y fondeo hacia “Estructuras de Financiamiento de IFNB”, con el objetivo de ampliar la Red de Intermediarios Financieros, por lo que se solventa la observación.

#### 4. Resultados de financiamiento a las MIPYMES

El desarrollo del resultado se dividió en los apartados siguientes:<sup>51</sup> a) Informe de Avance y Resultados 2021, b) Resultados de los indicadores de monitoreo del Programa Institucional 2020-2024, c) Convenios Generales de Nacional Financiera para la contribución al financiamiento de las MIPYMES.

##### a) Informe de Avance y Resultados 2021

- Primer piso<sup>52</sup>

En 2021, NAFIN elaboró el “Informe de Avance y Resultados”,<sup>53</sup> en el cual informó las acciones y esquemas de financiamiento de primer piso, cuyas actividades pertenecen a sectores prioritarios y a vocaciones productivas del Gobierno Federal para proveedores y/o contratistas. Los principales ejes apoyados fueron:

##### PROYECTOS DEL GOBIERNO FEDERAL (ESQUEMA DE PRIMER PISO)

Ejes apoyados	Objetivo y acciones	Financiamiento en Millones de pesos <sup>1</sup>
 <p><b>Tren Maya</b></p>	Dos líneas de financiamiento para atender el desarrollo del Tramo 1 y Tramo 3 de la línea ferroviaria, para lo cual se colocó 53.0% de las líneas crediticias formalizadas.	Monto conjunto por 3,100.0 Millones de pesos
 <p><b>Aeropuerto Felipe Ángeles</b></p>	Para el desarrollo del proyecto de construcción del Aeropuerto Felipe Ángeles, colocando el 100.0% de la línea crediticia formalizada. En el caso de las cadenas de proveeduría local, una empresa mexicana dedicada a la fabricación y montaje de estructuras metálicas, así como al diseño, supervisión y ejecución de toda clase de obras de construcción, renovación, reparación y demolición pública y privada, tuvo participación en la construcción del aeropuerto por medio de la proveeduría y montaje de acero estructura.	Financiamiento por 100.0 Millones de pesos.
 <p><b>Sector Salud</b></p>	Capital de trabajo para la prestación de servicios auxiliares en tratamientos médicos para quirófanos, ortopedia y hemodiálisis, así como la compraventa y suministro de medicamentos y equipos médicos a instituciones públicas y privadas, teniendo como principal cliente al ISSSTE. Logrando colocarse el 100.0% de la línea crediticia formalizada. En el caso de las cadenas de proveeduría local, una empresa mexicana dedicada a brindar servicios auxiliares en tratamientos médicos para quirófanos, ortopedia y hemodiálisis, así como la producción y distribución de productos utilizados	Financiamiento por 145.0 Millones de pesos.

<sup>51</sup> Con el oficio número OAED/DGADDE/055/2022, del 28 de febrero de 2022; el Anexo I del Acta de Formalización e Inicio de los Trabajos de Auditoría 001/CP2021, del 16 de junio de 2022; y el oficio DGADDE/273/2022 del 12 de agosto de 2022, se solicitó a Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN) proporcionar la evidencia documental de los resultados de su contribución en 2021 al desarrollo económico del país mediante la asignación de apoyos financieros, capacitación y asistencia técnica canalizados a las MIPYMES. Al respecto, con los oficios número DNG051/2022 del 14 de marzo de 2022, DNG/085/2022 del 29 de marzo de 2022, DNG-255/2022 del 7 de julio de 2022, DNG/285/2022 del 4 de agosto de 2022, y DNG/310/2022 del 2 de septiembre de 2022 la institución proporcionó la información solicitada.

<sup>52</sup> Financiamiento otorgado por NAFIN de manera directa a las empresas, a través de sus programas o productos financieros.

<sup>53</sup> Mediante el oficio número DPPP-030-2022 del 5 de julio de 2022.

Ejes apoyados	Objetivo y acciones	Financiamiento en Millones de pesos <sup>1</sup>
	en operaciones de quirófanos a instituciones públicas y privadas.	
<b>Petróleos Mexicanos</b> 	Cuatro líneas de financiamiento para mejorar actividades productivas, costos y gastos relacionados con las operaciones y actividades de exploración y extracción de hidrocarburos a proveedores y subsidiarias de Petróleos Mexicanos, destacando entre ellas el apoyo a la Refinería Tula. Colocando en 2021, el 51.0% de las líneas crediticias autorizadas. En el caso de las cadenas de proveeduría local, una empresa dedicada a las operaciones y actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, la cual actúa como operador de un bloque en esquema de producción compartida con Petróleos Mexicanos, y empresas filiales mexicanas dedicadas al diseño, construcción y mantenimiento de obras civiles, ingeniería y suministro en proyectos especializados.	Monto conjunto de 315.0 Millones de pesos
<b>Comisión Federal de Electricidad</b> 	Para mejorar su perfil de deuda actual, apoyando la materialización de planes estratégicos. Al cierre de 2021, se colocó el 100.0% de los recursos de la línea crediticia, adicionalmente, se encontraba en proceso de formalización una línea adicional por hasta 10,000.0 Millones de pesos.	Financiamiento por 1,863.0 Millones de pesos.

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en el "Informe de Avance y Resultados" 2021 proporcionado mediante el oficio número DPPF-030-2022 del 5 de julio de 2022.

1 Las cifras fueron proporcionadas por NAFIN en Millones de pesos.

Si bien Nacional Financiera indicó el monto de financiamiento a cinco sectores prioritarios y a vocaciones productivas del Gobierno Federal, así como la materialización de los objetivos de acuerdo con las líneas de financiamiento, no especificó las MIPYMES por estrato (micro, pequeña, mediana o grande) a las cuales se les otorgó los créditos directos.

- Segundo piso<sup>54</sup>

En el caso de los esquemas de segundo piso con el objetivo de impulsar el acceso al crédito en las MIPYMES por medio de los Intermediarios Financieros, los resultados al cierre de 2021 fueron los siguientes:

SECTORES DE SEGUNDO PISO

Sectores	Objetivo	Financiamiento en Millones de pesos <sup>1</sup>
Proyecto Sectorial Impulso NAFIN + ESTADOS	Con el fin de fomentar las economías regionales, para facilitar el financiamiento a MIPYMES ubicadas en zonas o sectores estratégicos a nivel local	6,404 créditos por 12,485.0 Millones de pesos.
Impulso T-MEC	Impulsar el financiamiento a MIPYMES vinculadas con cadenas de valor de sectores estratégicos	933 créditos por 2,517.0 Millones de pesos.
Mujeres Empresarias	Promover la competitividad y el crecimiento de las MIPYMES que dirigen las mujeres mexicanas.	1,095 créditos por 1,906.0 Millones de pesos.
Proyecto Reactivación 21	Contribuir a la reactivación económica de los sectores prioritarios en el país para facilitar el acceso al financiamiento a MIPYMES para proyectos prioritarios del Gobierno Federal; desarrollo sectorial e inclusión financiera.	743 créditos por 1,415.0 Millones de pesos.

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en el “Informe de Avance y Resultados” 2021 proporcionado mediante el oficio número DPPF-030-2022 del 5 de julio de 2022.

1 Las cifras fueron proporcionadas por NAFIN en Millones de pesos.

NAFIN proporcionó el monto de financiamiento por medio de Intermediarios Financieros de cuatro sectores; asimismo especificó el objetivo del financiamiento, y señaló que, en 2021, enfocó sus esfuerzos de colocación en proyectos estratégicos y prioritarios a través de los financiamientos con la finalidad de lograr una mayor inserción en las cadenas de valor nacionales y globales e impulsar el acceso al crédito de las MIPYMES. No obstante, no especificó a qué MIPYMES por estrato (micro, pequeña, mediana o grande) se le otorgaron los créditos.

b) Resultados de los indicadores de monitoreo del Programa Institucional 2020-2024

En 2021, el número total de micro, pequeñas, y medianas empresas atendidas fue de 457,557, 22.7% menos que las atendidas en 2020; en el caso del número total de las empresas atendidas por primera vez, disminuyó 17.2% en 2021; del número total de proyectos de energía renovable bajó 31.0% en 2021; para el monto total de financiamiento al sector privado de micro, pequeñas y medianas empresas por entidad federativa, y el monto de financiamiento otorgado a proyectos de energía renovable disminuyeron 25.9% y 29.4%, respectivamente; por lo que dichos resultados reflejaron menor financiamiento a las MIPYMES, sin que NAFIN señalara las causas de dicha variación.

<sup>54</sup> Financiamiento otorgado por NAFIN a las empresas, a través de su red de Intermediarios Financieros y al amparo de sus programas o productos financieros.

Cabe precisar que, en el documento “Indicadores PRONAFIDE-programas institucionales NAFIN, año 2019 a 2021”, se reportaron resultados desde 2019 a 2021 de las metas y parámetros del Programa Institucional de NAFIN 2020-2024 del crecimiento en la inclusión financiera de las MIPYMES, crecimiento en el saldo de crédito directo e inducido al sector privado, inclusión de nuevos acreditados, inclusión financiera por género, el financiamiento por género en saldo y flujo, el nivel de gradualidad de acreditados con financiamiento a corto plazo, las empresas impulsadas a los mercados de crédito y capital, la capacitación otorgada, la capacitación otorgada por estrato, y la capacitación otorgada por género; sin embargo, se integraron a nivel indicador, por lo que la información proporcionada no fue congruente con lo establecido en el Programa Institucional de NAFIN 2020-2024.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, NAFIN proporcionó el Esquema de Cadenas Productivas en primer piso, mediante el cual otorga directamente líneas de factoraje a Empresas de primer piso, por lo que se solventa esta parte de la observación; asimismo, NAFIN señaló que los esquemas y programas son acciones encaminadas a incrementar el número de MIPYMES con acceso a financiamiento; sin embargo, no especificó los esquemas y programas implementados en 2021 ni refirió información de los proyectos de energía renovable, por lo que se mantiene lo observado.

c) Convenios Generales de Nacional Financiera para la contribución al financiamiento de las MIPYMES

En el marco de la contribución al financiamiento de las MIPYMES, NAFIN estableció Convenios Generales o Contratos de Crédito, firmados con Intermediarios Financieros Bancarios e Intermediarios Financieros No Bancarios, mediante los cuales se establecen líneas de crédito, cuya vigencia queda abierta.

Sin embargo, NAFIN no documentó dichos Convenios Generales y/o Contratos de Crédito. Al respecto, el grupo auditor revisó los Convenios de Colaboración con otras instituciones de la banca múltiple, del que NAFIN proporcionó el Reglamento Operativo del Programa de Garantía Automática versión 2017 y versión 2020, el cual tuvo por objetivo establecer las normas y criterios para la operación del Esquema de Garantía Automática, que incluyen las disposiciones generales, políticas, procedimientos y sanciones, y productos a las que se sujeta el Fideicomiso 1148-0, Fondo para la Participación de Riesgos y el Intermediario, con el fin de compartir el riesgo respecto del saldo de los financiamientos que el intermediario otorgue a sus clientes.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, NAFIN proporcionó evidencia documental de los Convenios Generales y/o Contratos de Crédito firmados con Intermediarios Financieros Bancarios e Intermediarios Financieros No Bancarios, así como la información cuantitativa, y la información relacionada sobre el

impacto de dichos convenios en el desempeño de NAFIN para el otorgamiento de financiamiento, por lo que se solventa lo observado.

Por otra parte, NAFIN documentó los términos y condiciones, el convenio para la contratación de garantía automática y/o garantía selectiva por medios electrónicos (con vigencia indefinida), el anexo al convenio, y las fichas técnicas por sector (impulso + estados; empresarial 2021; mujeres empresarias; moldes, traqueles, y herramientas; caintra; textil; vestido y moda; proeza; cuero y calzado; crédito joven; impulso Santiago; Lamosa; inclusión financiera; desarrollo sectorial; caffenio; y solar).

Como hechos posteriores, NAFIN con el fin de fomentar la inclusión financiera y ampliar las redes de Intermediarios Financieros No Bancarios, el 9 de mayo de 2022, firmó un Convenio de Colaboración con el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C (BANCOMEXT), y Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), en el cual se establecieron las bases de coordinación entre las partes para la implementación de nuevos productos o modelos de crédito dirigidos a Intermediarios Financieros No Bancarios, en beneficio de las MIPYMES, así como de personas físicas con actividad empresarial. En este sentido, se acordaron las siguientes líneas de acción: 1) Promover el acceso al financiamiento a las MIPYMES, así como personas con actividad empresarial al amparo de los programas de crédito y garantías de NAFIN, BANCOMEXT y FIRA, y 2) Promover mediante los Intermediarios Financieros el otorgamiento de créditos para fortalecer el entorno de negocios y el desarrollo de las regiones donde los Intermediarios Financieros tienen cobertura.<sup>55</sup>

Adicionalmente, NAFIN señaló<sup>56</sup> que se encuentra desarrollando iniciativas para ampliar el número de Intermediarios Financieros: Fideicomiso de administración, garantía y fuente de pago para Sofomes de Crédito Pyme, el cual se considera una solución viable e innovadora, para incrementar la escala de apoyo y resolver las limitaciones de los IFNB's para acceder a fuentes de financiamiento; y Esquema de Garantía a Créditos Estructurados para el Financiamiento de IFNB, que tiene como objetivo, ampliar la red de intermediarios financieros mediante la constitución de un vehículo que les permita acceder a líneas de fondeo de NAFIN para canalizarlo a más empresas, regiones y sectores prioritarios, por lo que se solventa lo observado.

#### 2021-2-06HIU-07-0190-07-003 **Recomendación**

Para que Nacional Financiera, S.N.C., analice la factibilidad de establecer e instrumentar estrategias y líneas de acción que le permitan incrementar el número de MIPYMES con acceso a financiamiento; el número de empresas atendidas por primera vez; el número y

---

<sup>55</sup> Incluye las siguientes acciones: programas y productos de crédito y garantías; listado de intermediarios financieros no bancarios acreditados y los programas o productos que opera; metodologías de análisis de crédito y riesgos; proceso de crédito; sistemas o herramientas utilizadas para el desarrollo del proceso de crédito; y estudios, reportes, presupuestos, planes, proyecciones, documentos de trabajo, análisis u otros documentos en virtud del convenio.

<sup>56</sup> Nota explicativa proporcionada mediante el oficio número DIFM-052-2022 del 26 de agosto de 2022.

monto de proyectos de inversión prioritarios; asimismo, establezca mecanismos de control que integren el tipo de crédito de los esquemas de segundo piso y especifique las MIPYMES por estrato de los esquemas de primer piso, en términos de los artículos 7o, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 45, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 30, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones de Crédito, y 2o, párrafo primero, de la Ley Orgánica de Nacional Financiera 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.

## 5. *Desempeño financiero de NAFIN en 2021*

Para evaluar la situación financiera<sup>57</sup> de Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), el análisis se dividió en tres apartados:<sup>58</sup> 1) Evolución de Estados Financieros Dictaminados en el periodo 2017-2021, 2) Principales indicadores financieros y 3) Administración de riesgos.

### 1) Evolución de los Estados Financieros Dictaminados

- Balance General

Al cierre del ejercicio 2021, el saldo de activos totales de NAFIN fue de 499,272.0 Millones de pesos (Mdp), saldo inferior en 3.3% respecto de 2017, y 17.5% inferior respecto a 2020; la disminución de 105,777.0 Mdp de 2020 a 2021 se observó principalmente en la Cartera de Crédito Vigente (34.5% de la disminución total); Otras cuentas por cobrar (25.3% de la disminución total) e Inversiones en valores (21.9% de la disminución total). Los activos en 2021 fueron financiados por pasivos cuyo saldo al cierre del ejercicio fue de 459,063.0 Mdp (91.9% del saldo en activos), monto inferior en 5.0% respecto a 2017, y 18.5% inferior

<sup>57</sup> La información contable empleada para llevar a cabo los análisis que se presenta en este apartado, fue preparada sobre la base de costo histórico y valor razonable, de conformidad con las Normas de Información Financiera (NIF), los cuales están referidos a costos y precios de las fechas en las que se realizaron las operaciones, por lo que se efectúan operaciones entre años sin considerar el cambio en el poder adquisitivo. Por lo tanto, los análisis presentados consideran un entorno económico no inflacionario.

Costo histórico. Las valuaciones basadas en el costo histórico proporcionan información monetaria sobre activos, pasivos, ingresos, costos y gastos utilizando información procedente de la transacción o suceso que los generó. No reflejan los cambios en precios. Norma de Información Financiera B-17 Determinación del Valor Razonable, emitida por el Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera.

Valor razonable. Representa el precio de salida que, a la fecha de valuación, se recibiría por vender un activo o se pagaría por transferir un pasivo en una transacción ordenada entre participantes del mercado. Norma de Información Financiera A-6 Reconocimiento y Valuación, emitida por el Consejo Mexicano de Normas de Información Financiera.

<sup>58</sup> Con el oficio número OAED/DGADDE/055/2022 del 28 de febrero de 2022, se solicitó a Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), los Estados Financieros Dictaminados de los años comprendidos en el periodo 2017 a 2021, los cuales fueron remitidos por NAFIN mediante el oficio número DNG/085/2022, del 29 de marzo de 2022.

respecto 2020; y por un capital contable de 40,209.0 Mdp, monto superior en 22.4% respecto a 2017, e inferior 4.5% respecto 2020.

En 2021 NAFIN registró en cuentas de orden,<sup>59</sup> operaciones por garantías otorgadas cuyo saldo expuesto fue de 89,610.0 Mdp,<sup>60</sup> de los cuales el 63.6% correspondió a pequeña empresa, 15.2% a mediana empresa, 14.0% a micro empresa y 7.2% a gran empresa; dicho monto fue superior en 6.4% respecto de 2020, esto como consecuencia de una colocación de créditos inducidos por garantías de NAFIN superior en 9.7% respecto de 2020, como se detalla en el Resultado número 3 “Cobertura en la inducción de créditos por medio de garantías”; así como compromisos crediticios (saldo de líneas pendientes de disponer) con saldo de 344,206.0 Mdp, monto superior en 15.0% respecto 2020.

Es de destacar que la información contable consolidada de NAFIN corresponde a la operación tanto del banco como de sus subsidiarias y fideicomisos, siendo Nacional Financiera, S.N.C., el más relevante por su saldo en activos.

El Balance General Consolidado de NAFIN se puede agrupar en distintos portafolios (o carteras).<sup>61</sup> Mediante este enfoque, los activos se pueden agrupar en activos por cartera de inversión,<sup>62</sup> y activos por cartera de crédito.<sup>63</sup> En el siguiente gráfico se muestra la distribución porcentual de activos de inversión y cartera en el periodo 2017 a 2021 efectuada por el grupo auditor.

---

<sup>59</sup> Conforme al Anexo 3, Norma D-1 Balance General, de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito, se deberán presentar al pie del balance situaciones o eventos que de acuerdo a la definición de activos, pasivos y capital contable, no deban incluirse dentro de dichos conceptos, pero que proporcionen información sobre alguno de los siguientes eventos: avales otorgados; compromisos crediticios, tales como créditos irrevocables y líneas de crédito otorgadas no utilizadas; activos y pasivos contingentes, entre otras cuentas.

<sup>60</sup> En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, NAFIN proporcionó el detalle la cuenta contable de garantías otorgadas con saldo al 31 de diciembre de 89,610.0 Mdp, la cual incluyó el desglose de los clientes, contratos e importes garantizados, así como el estrato de empresa al que pertenece el beneficiario.

<sup>61</sup> El ejercicio de agrupación del Balance General en portafolios de cartera de inversión y cartera de crédito se elaboró tomando como base el análisis presentado en los informes de Auditoría de Desempeño 58-GB y 59-GB de la Cuenta Pública 2020. Disponible en: [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Auditorias/2020\\_0058\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Auditorias/2020_0058_a.pdf) y [https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Auditorias/2020\\_0059\\_a.pdf](https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2020c/Documentos/Auditorias/2020_0059_a.pdf) [Consulta: 11 de julio de 2022].

<sup>62</sup> Disponibilidades, Cuentas de margen, Inversiones en valores, Deudores por reporto e Inversiones permanentes.

<sup>63</sup> Cartera de crédito vigente, Cartera de crédito vencida y Estimaciones preventivas para riesgo de crédito.

DISTRIBUCIÓN DE ACTIVOS DE INVERSIÓN Y CARTERA DE CRÉDITO RESPECTO LOS ACTIVOS TOTALES, 2017-2021  
(Porcentajes)

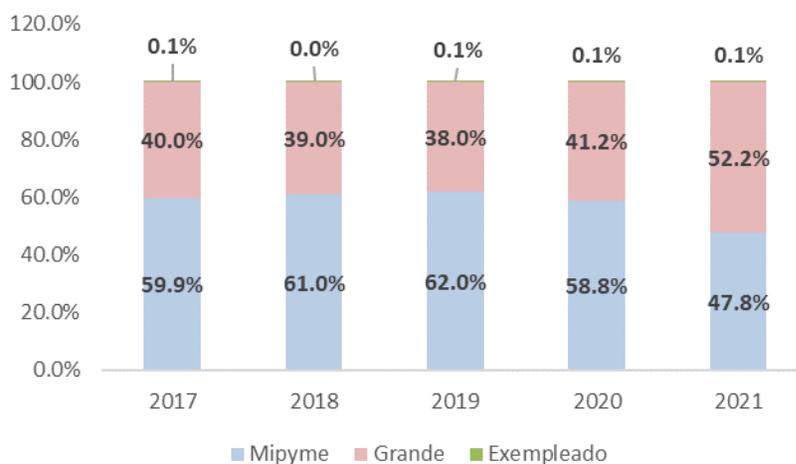


FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en los Estados Financieros Consolidados Dictaminados de NAFIN de 2017 a 2021.

Como se observa en el gráfico anterior, los activos de inversión representaron, al cierre de 2021, el 59.5% del saldo de activos, mientras que los de cartera de crédito, el 35.4%; en conjunto, ambos representaron el 94.9% de total de activos en 2021, mientras que en 2017 representaron el 92.7%, y en 2020 el 90.6%. En el periodo 2017 a 2021, los activos de inversión incrementaron su porcentaje de participación en el Balance, mientras que los activos de cartera de crédito han ido disminuyendo su participación en el saldo del activo total, en gran medida por una menor colocación de financiamientos como se detalla en el Resultado número 2 “Cobertura en el otorgamiento de financiamiento” del presente Informe.

Conforme al destino de los recursos de crédito de primer y segundo piso, a micro, pequeñas, medianas, y grandes empresas (estratos), el saldo de la cartera de crédito vigente y vencida de NAFIN al cierre de los periodos 2017 a 2021, presentó las siguientes distribuciones porcentuales:

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA CARTERA DE CRÉDITO VIGENTE Y VENCIDA, 2017-2021  
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en información proporcionada por NAFIN mediante los oficios DNG-255/2022 de fecha 7 de julio de 2022, DAC-070/2022 de fecha 5 de julio de 2022, y correo electrónico enviado por el área de Normativa Gubernamental de NAFIN de fecha 19 de enero de 2023.

NOTA: De la información analizada por el grupo auditor, se identificaron diferencias mínimas entre el saldo reportado en el Balance General de 2017 a 2021 del conjunto de la cartera vigente y vencida, y la información del oficio DAC-070/2022 de hasta 0.02%, lo cual se consideró por parte del grupo auditor como no relevante para fines del análisis presentado.

De la implementación por NAFIN del mecanismo para corregir, respecto de la información de la que tiene control directo, la inconsistencia detectada por el grupo auditor de empresas con distintos financiamientos y estratos registrados, el año 2021 refleja la modificación correspondiente.

Del gráfico anterior, se observa que el conjunto de la cartera de crédito vigente y vencida enfocada a las MIPYMES disminuyó su participación porcentual de 2017 a 2021<sup>64</sup> en 12.1 puntos porcentuales, mientras que la cartera enfocada en empresas grandes se incrementó por la misma cantidad. Por su parte, la cartera de créditos a ex-empleados de NAFIN no presentó variaciones porcentuales en el periodo.

Dada la actividad de Nacional Financiera en el otorgamiento de líneas de crédito y garantías de crédito, en 2021, NAFIN reservó estimaciones preventivas para riesgos crediticios por 12,635.0 Mdp, de los cuales 7,473.0 Mdp correspondieron a riesgos de crédito para la

<sup>64</sup> El grupo auditor identificó en la base de datos del oficio número DAC-070/2022 del 5 de junio de 2022, sobre los datos del año sujeto a revisión, que 30 acreditados con diversos préstamos se clasificaron en dos estratos que son mutuamente excluyentes. En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, NAFIN informó que como acción de mejora, en los reportes que se generen, se incluirá la información actualizada conforme al registro ventas y número de empleados; además como evidencia de la mejora efectuada, proporcionó una base de datos con los clientes y su clasificación que corresponde a un estrato por cada cliente, esto con lo que respecta a la información que controla NAFIN directamente.

cartera evaluada (59.1%),<sup>65</sup> 740.0 Mdp a estimación adicional reconocida por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (5.9%), y 4,422.0 Mdp por asignación de líneas de garantías del fideicomiso 1148-0 (35.0%).<sup>66</sup>

El total del saldo de las estimaciones preventivas para riesgos de crédito de 2021 fue 56.5% mayor respecto a las estimaciones de 2020, y 80.1% superior respecto de las estimaciones preventivas de 2017. Este aumento en las estimaciones preventivas respecto de 2020 obedece, principalmente, a un incremento en las estimaciones para la cartera con calificación "E",<sup>67</sup> que pasó de una estimación de 535.0 Mdp en 2020 a 4,356.0 Mdp (incremento de 7.1 veces); el grupo auditor identificó en la revelación de la nota número 24 de los Estados Financieros Dictaminados de NAFIN de 2021 sobre la constitución de reservas de crédito en el año por un monto de 3,373.0 Mdp correspondientes al acreditado Altán Redes, S.A.P.I. de C.V.;<sup>68</sup> lo anterior, junto al aumento en las estimaciones para asignaciones de líneas de garantías (Fideicomiso 11480), que pasaron de 2,431.0 Mdp en 2020 a 4,422.0 Mdp en 2021, fueron los movimientos más relevantes identificados por el grupo auditor que afectaron en gran medida el saldo de las estimaciones preventivas.

En lo referente a los pasivos del banco, éstos tuvieron un saldo de 459,063.0 Mdp, lo que representó el 91.9% del saldo de los activos. Este saldo disminuyó en 5.0% respecto del saldo de 2017, mientras que respecto de 2020 disminuyó en 18.5%, esto como resultado de un menor saldo de activos; la proporción de los pasivos respecto de los activos no ha tenido una variación significativa, siendo en 2021 de 91.9%, en 2020 de 93.0% y en 2017 de 93.6%.

En cuanto al capital contable, en 2021 tuvo un saldo de 40,209.0 Mdp que representó 8.1% del saldo del activo total, el cual disminuyó en 4.5% respecto de 2020. Este capital contable de 40,209.0 Mdp fue 22.4% superior respecto al registrado en 2017.

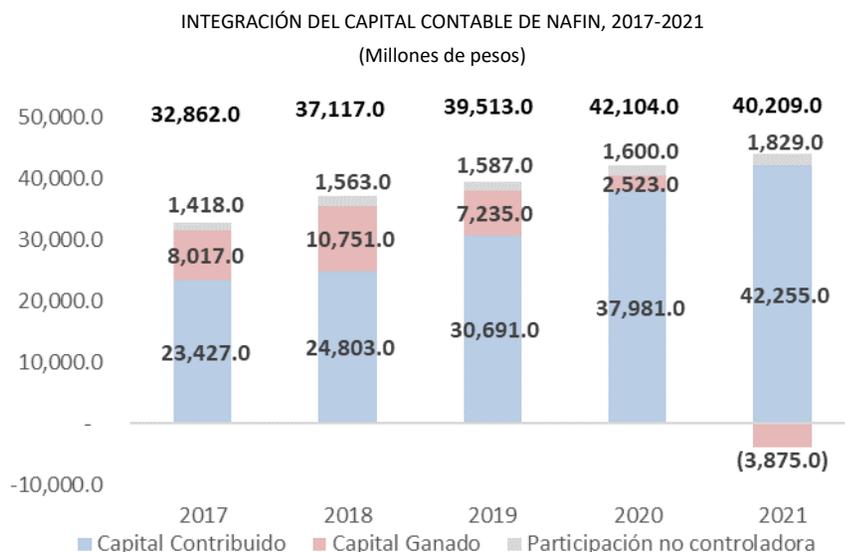
---

<sup>65</sup> La cartera evaluada se integra de la cartera de crédito vigente, cartera de crédito vencida y operaciones contingentes sujetas a calificación.

<sup>66</sup> Conforme a la revelación de la Nota 10 de los Estados Financieros Consolidados Dictaminados de NAFIN de 2021.

<sup>67</sup> Conforme al artículo 129 de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito (las Disposiciones), las calificaciones "D" y "E" corresponden a la cartera crediticia con los niveles más altos de riesgo dado el porcentaje de reservas preventivas a constituir por éstas.

<sup>68</sup> Notas en los Estados Financieros Consolidados Dictaminados de NAFIN al 31 de diciembre de 2021. p. 109 [en línea] Portal de Nacional Financiera. [Consulta: 25 de enero de 2023] Disponible en: [https://www.nafin.com/portalfn/files/secciones/Acerca\\_de\\_Nafin/Informacion\\_financiera/pdf/estados\\_financieros\\_dictaminados/2021/1\\_Estados\\_financieros.pdf](https://www.nafin.com/portalfn/files/secciones/Acerca_de_Nafin/Informacion_financiera/pdf/estados_financieros_dictaminados/2021/1_Estados_financieros.pdf) Fecha de emisión: 15 de marzo de 2022.



FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en los Estados Financieros Consolidados Dictaminados de NAFIN de 2017-2021.

El gráfico anterior muestra como NAFIN ha visto disminuido su capital ganado en el periodo de análisis, principalmente como consecuencia de las pérdidas de los ejercicios 2019, 2020 y 2021. Por otra parte, el capital contribuido se ha ido incrementando respecto de 2017 en 80.4%, esto como consecuencia de incrementos en la cuenta de aportaciones para futuros aumentos de capital y aumentos en la cuenta de prima por venta de acciones.

Respecto de las pérdidas de los ejercicios 2019 a 2021, que se abordará en la siguiente sección, el grupo auditor identificó que, sin el pago de aprovechamientos al Gobierno Federal, el resultado de la operación de NAFIN hubiera sido positiva, lo cual hubiera tenido un impacto favorable en los resultados acumulados de la entidad.

- Estado de Resultados

En 2021, NAFIN registró ingresos por intereses de 19,290.0 Mdp, inferior en 34.9% respecto de 2020, como consecuencia en gran medida de un menor saldo de cartera de crédito dada la colocación inferior de créditos detallada en el Resultado número 2 “Cobertura en el otorgamiento de financiamiento” del presente Informe; mientras que el gasto por intereses fue de 13,928.0 Mdp, esto es 72.2% de los ingresos por intereses; por lo que obtuvo en 2021 un margen financiero de 5,362.0 Mdp (27.8% de los ingresos por intereses), el cual fue 23.3% inferior respecto de 2020.

El registro de estimaciones preventivas para riesgos de crédito<sup>69</sup> del ejercicio 2021<sup>70</sup> fue de 4,721.0 Mdp, 14.5 veces mayor respecto de 2020, principalmente por la estimación preventiva de 3,373.0 Mdp de Altán Redes, S.A.P.I. de C.V.<sup>71</sup>

Después de las estimaciones preventivas para riesgo de crédito, en 2021 NAFIN obtuvo un margen financiero ajustado por riesgos crediticios de 641.0 Mdp, esto es 3.3% de los ingresos por intereses, cifra 19.3 puntos porcentuales inferior respecto al margen porcentual ajustado por riesgos de 2020.

Los gastos de operación (netos de ingresos de la operación) en 2021 fueron de 5,632.0 Mdp, siendo el componente que tuvo mayor impacto en el gasto de operación el monto cobrado por aprovechamientos de parte del Gobierno Federal;<sup>72</sup> en los años 2021, 2020, 2019, 2018 y 2017, NAFIN pagó de aprovechamientos 6,028.0 Mdp, 7,290.0 Mdp, 7,697.0 Mdp, 1,376.0 Mdp y 550.0 Mdp, respectivamente; y registró aportaciones del Gobierno Federal para futuros aumentos de capital por 4,274.0 Mdp, 7,290.0 Mdp, 5,888.0 Mdp, 1,376.0 Mdp, y 2,950.0 Mdp, respectivamente.

Dados los gastos operativos mencionados previamente, el resultado de la operación en 2021 fue de menos 4,991.0 Mdp, lo que se tradujo como un margen operativo negativo de 25.9%. Después del registro de la participación en el resultado de subsidiarias no consolidadas, y asociadas (utilidad de 69.0 Mdp); así como a los impuestos a la utilidad causados y diferidos (por un importe neto de 1,643.0 Mdp), el resultado neto obtenido en 2021 fue una pérdida de 6,565.0 Mdp, lo que representó un margen neto negativo de 34.0%,<sup>73</sup> mientras que en 2020 el margen neto fue negativo de 14.1%, contrario a lo observado en 2017 que fue positivo de 4.5%. La pérdida observada en 2021 se puede explicar en gran parte por el efecto que tuvo la constitución de estimaciones preventivas para riesgos de crédito, así como al pago de aprovechamientos al Gobierno Federal en el año.

---

<sup>69</sup> Afectación que se realiza contra los resultados del ejercicio y que mide aquella porción del crédito que se estima no tendrá viabilidad de cobro. [en línea]. Glosario de términos Portafolio de Información (CNBV). Disponible en: [https://portafolioinfoctos.cnbv.gob.mx/Documentacion/minfo/00\\_DOC\\_R1.pdf](https://portafolioinfoctos.cnbv.gob.mx/Documentacion/minfo/00_DOC_R1.pdf) [Consulta: 17 de agosto del 2022]

<sup>70</sup> El grupo auditor identificó que, en el estado de resultados al 31 de diciembre del 2021, se registró la estimación preventiva para riesgos crediticios por un importe de 4,721.0 Mdp; dicha cifra difiere del incremento registrado en el Balance General de las estimaciones preventivas de 2020 a 2021 por 4,564.0 Mdp. En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, NAFIN informó que la diferencia de 157.0 Mdp identificada corresponde al registro de Liberación de reservas adicionales, aplicaciones, castigos y fluctuaciones de tipo de cambio.

<sup>71</sup> Conforme a la Nota 24 de los Estados Financieros Dictaminados 2021.

<sup>72</sup> El artículo 10 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021, estipula que los aprovechamientos a cargo de las Instituciones de Banca de Desarrollo se destinarán prioritariamente a la capitalización de cualquiera de dichas entidades.

<sup>73</sup> Margen neto = Resultado neto / Ingresos por intereses.

2) Principales indicadores financieros<sup>74</sup>

El grupo auditor empleó los indicadores señalados en el Anexo 34 de las Disposiciones, utilizando la información relativa a los cierres de los años 2017 a 2021 de los reportes publicado en la página web de la CNBV<sup>75</sup> “037\_5h\_R6 Principales indicadores y razones financieras, cifras mensuales”, aplicable a la Banca de Desarrollo, así como del reporte “040\_5z\_R6 principales indicadores mensuales”, aplicable a la Banca Múltiple, para analizar la situación financiera de NAFIN.

A continuación, se presenta un resumen de los indicadores más relevantes de NAFIN, así como el conjunto de la Banca de Desarrollo (BD) y la Banca Múltiple, respectivamente.

CONCENTRADO DE INDICADORES DE NAFIN, BANCA DE DESARROLLO Y BANCA MÚLTIPLE, 2017-2021  
(Porcentajes)

Cálculo/Indicadores							
IMOR							
<i>Saldos a fin de mes Cartera Vencida</i>							
<i>Saldos a fin de mes Cartera Total</i>							
Banca	2017	2018	2019	2020	2021	Diferencia pp 2017-2021	Diferencia pp 2020-2021
BD	1.9	1.9	1.9	1.9	3.5	1.6	1.6
NAFIN	0.8	0.3	0.3	0.2	2.8	2.0	2.6
Banca Múltiple	1.9	1.9	2.0	2.3	2.0	0.1	(0.3)
<p>Al cierre de 2021, NAFIN presentó un índice de morosidad de 2.8% de su cartera total, superior en 2.0 puntos porcentuales al presentado en 2017, y superior en 2.6 puntos porcentuales al observado de 2020; la morosidad de NAFIN fue inferior a la registrada por la Banca de Desarrollo en su conjunto, aunque superior a la presentada por la Banca Múltiple en su conjunto (3.5% y 2.0% respectivamente). Este incremento en la morosidad se explica por un incremento en el saldo de la cartera vencida de 2020 a 2021 de 8.7 veces, al pasar de 539.0 Mdp en 2020 a 5,229.0 Mdp en 2021.</p>							
ICOR							
<i>Saldos a fin de mes Estimaciones Preventivas para Riesgo Crediticio</i>							
<i>Saldos a fin de mes Cartera Vencida</i>							
Banca	2017	2018	2019	2020	2021	Diferencia pp 2017-2021	Diferencia pp 2020-2021
BD	175.1	190.1	193.2	191.7	139.5	(35.6)	(52.2)
NAFIN	375.8	952.9	1,088.6	1,497.2	241.6	(134.2)	(1,255.6)
Banca Múltiple	145.7	144.7	139.1	151.4	152.7	7.0	1.3
<p>El índice de cobertura (ICOR) de NAFIN para el cierre de 2021 se ubicó en 241.6%, lo que implicó que NAFIN tuvo constituidas estimaciones preventivas para riesgos crediticios por el equivalente a 2.4 veces el saldo de la cartera vencida, cobertura</p>							

<sup>74</sup> El artículo 182, fracción V, de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito, emitidas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), establecen que: “Las instituciones, en la difusión de la información a que se refieren los Artículos 180 y 181 de las presentes disposiciones, deberán acompañar: (...) V. Los indicadores financieros que se contienen en el Anexo 34 de las presentes disposiciones”.

<sup>75</sup> **(Reporte 037\_5h\_R6) y (Reporte 040\_5z\_R6)**. Portal de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. [en línea]. Disponible en: <https://www.cnbv.gob.mx/Paginas/PortafolioDeInformacion.aspx> [Consulta: 15 de marzo de 2022 y 20 de junio de 2022].

Cálculo/Indicadores							
<p>superior a la observada para la Banca de Desarrollo (139.5%) y Banca Múltiple (152.7%) en 2021. El ICOR de 2021 fue 1,255.6 puntos porcentuales inferior al de 2020, esto explicado por un mayor incremento del saldo de la cartera vencida de 2020 a 2021, respecto del incremento de las estimaciones preventivas, este último afectado principalmente por la incorporación de 3,373.0 Mdp de estimaciones preventivas por Altan Redes, S.A.P.I. de C.V., como se identificó en nota de revelación número 24 de los Estados Financieros de 2021.</p> <p>Entre 2017 y 2020, el ICOR de NAFIN se fue incrementando principalmente por una importante disminución en el saldo de la cartera vencida en 2018, así como ligeros incrementos en el saldo de las estimaciones preventivas en dichos años.</p>							
Razón de Liquidez							
$\frac{\text{Activo circulante cierre del mes}}{\text{Pasivos circulante cierre del mes}}$							
<b>Banca</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Diferencia pp 2017-2021</b>	<b>Diferencia pp 2020-2021</b>
BD	143.5	133.3	181.3	153.9	267.6	124.1	113.7
NAFIN	339.4	330.2	363.3	191.3	686.1	346.7	494.8
Banca Múltiple	37.7	40.8	35.9	44.5	48.0	10.3	3.5
<p>El indicador de liquidez de NAFIN para el cierre de 2021 se ubicó en 686.1%, esto es 494.8 puntos porcentuales adicionales al de 2020, y 346.7 puntos porcentuales adicionales al de 2017. Este indicador reflejó que por cada 1.0 pesos de pasivos circulantes <sup>(1)</sup> al cierre de 2021, NAFIN contó con 6.8 pesos de activos circulantes. <sup>(2)</sup> El indicador de liquidez de NAFIN fue superior al presentado por el conjunto de la Banca de Desarrollo y Banca Múltiple, por lo que NAFIN contó con una mayor cantidad de activos circulantes para solventar sus pasivos circulantes, que la Banca de Desarrollo y Múltiple.</p>							
Retorno sobre activos ROA (porcentaje)							
$\frac{\text{Resultado Neto flujo del mes anualizado (Flujo mensual * 12)}}{\text{Activos Totales del mes}}$							
<b>Banca</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Diferencia pp 2017-2021</b>	<b>Diferencia pp 2020-2021</b>
BD	0.5	0.4	0.2	(0.1)	(0.1)	(0.6)	0.0
NAFIN	0.3	0.5	(0.4)	(0.7)	(1.3)	(1.6)	(0.6)
Banca Múltiple	1.6	1.7	1.7	0.9	1.6	0.0	0.7
<p>La rentabilidad sobre activos (ROA) de NAFIN fue negativa en 1.3% en 2021, esto como consecuencia de la pérdida registrada en el ejercicio (resultado que se vio afectado en gran medida por los aprovechamientos pagados al Gobierno Federal y a las estimaciones preventivas cargadas a resultados en el año). El indicador negativo fue superior en 0.6 puntos porcentuales a la de 2020, esto consecuencia de la mayor pérdida respecto de los activos de 2021, mientras que en 2017 obtuvo una rentabilidad positiva de 0.3%. Comparado con la Banca de Desarrollo y la Banca Múltiple, el conjunto de la Banca de Desarrollo obtuvo una rentabilidad sobre activos negativa, aunque inferior a la de NAFIN, mientras que la rentabilidad sobre activos de la Banca Múltiple fue positiva.</p>							
Retorno sobre Capital ROE (porcentaje)							
$\frac{\text{Resultado Neto flujo del mes anualizado (Flujo mensual * 12)}}{\text{Capital Contable del mes}}$							
<b>Banca</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>Diferencia pp 2017-2021</b>	<b>Diferencia pp 2020-2021</b>
BD	7.2	5.3	2.5	(0.9)	(0.6)	(7.8)	0.3
NAFIN	5.1	7.3	(5.8)	(10.3)	(15.5)	(20.6)	(5.2)
Banca Múltiple	15.3	16.0	15.5	9.0	14.6	(0.7)	5.6
<p>Dada la pérdida del ejercicio 2021, la rentabilidad sobre capital (ROE) de NAFIN fue negativa en 15.5%, siendo 5.2 puntos porcentuales superior a la rentabilidad negativa de 2020; en 2017, la rentabilidad sobre capital fue positiva en 5.1%. Comparando el ROE de 2021 de NAFIN con el del conjunto de la Banca de Desarrollo y Banca Múltiple, el retorno obtenido por la Banca de Desarrollo fue negativo en 0.6%, siendo inferior al observado de NAFIN, mientras que el obtenido por la Banca Múltiple fue positivo en 14.6%.</p>							

**Cálculo/Indicadores**

Índice de Capitalización

*Capital Neto*  
*Activos en Riesgos Totales (ICAP T)*

Banca	2017	2018	2019	2020	2021	Diferencia pp 2017-2021	Diferencia pp 2020-2021
BD	16.7	17.5	19.3	19.7	22.8	6.1	3.1
NAFIN	14.5	14.5	17.0	18.5	20.1	5.6	1.6
Banca Múltiple	15.6	15.9	16.0	17.7	19.5	3.9	1.8

La solvencia de NAFIN, medida a través de Índice de Capitalización (ICAP), <sup>(3)</sup> al cierre de 2021 fue de 20.1%, esto es 1.6 puntos porcentuales superior al observado para 2020, y 5.6 puntos porcentuales superior al observado para 2017. El grupo auditor identificó por medio del reporte de la CNBV 037-15b-R2 (Resumen del cómputo de capitalización) que el incremento en el ICAP de NAFIN en el periodo de análisis ha obedecido tanto a un incremento en el capital neto de la entidad a 2021 de 15.9% respecto de 2017, como a una disminución en los activos ponderados por riesgos a 2021 del 16.7% respecto de 2017, principalmente en el componente de activos en riesgos de crédito. Comparado con la Banca Múltiple y la Banca de Desarrollo en su conjunto, el ICAP observado de NAFIN se ubicó por encima del conjunto de la Banca Múltiple, y si bien fue inferior al observado para el conjunto de la Banca de Desarrollo, dado que el ICAP mínimo requerido a los bancos para operar sin medidas correctivas es de 10.5%, NAFIN mantuvo al cierre de 2021 una solvencia superior a la requerida por la normativa.

A pesar de lo anterior, el ICAP de 20.1% de NAFIN implica un costo de oportunidad respecto de una capacidad no utilizada de movilizar recursos, primordialmente de crédito directo e inducido para satisfacer las necesidades del mercado al que se enfoca NAFIN, como es el de las MIPYMES.

Eficiencia operativa

*Gastos de administración y promoción flujo del mes anualizado (Flujo mensual \* 12)*

*Activos Totales del mes*

Banca	2017	2018	2019	2020	2021	Diferencia pp 2017-2021	Diferencia pp 2020-2021
BD	0.8	0.8	0.7	0.6	0.6	(0.2)	0.0
NAFIN	0.7	0.7	0.5	0.5	0.6	(0.1)	0.1
Banca Múltiple	3.7	4.0	4.3	4.0	4.2	0.5	0.2

Al cierre de 2021, el gasto administrativo y de promoción de NAFIN fue equivalente al 0.6% de su activo total, cifra superior en 0.1 puntos porcentuales a la de 2020, y 0.1 puntos porcentuales inferior a la de 2017, lo que ha implicado ligeras variaciones en el periodo. Comparando el resultado de este indicador de NAFIN de 2021, con la Banca de Desarrollo y la Banca Múltiple, el gasto de NAFIN en términos de su activo total fue igual al del conjunto de la Banca de Desarrollo, e inferior en 3.6 puntos porcentuales al de la Banca Múltiple en su conjunto, lo que implicó que NAFIN tuvo un menor gasto en proporción a su activo total que el de la Banca Múltiple.

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con información de la CNBV de los reportes 040\_5z\_R6 Indicadores financieros (aplicable a la Banca Múltiple), y el 037\_5h\_R6 Principales indicadores y razones financieras (aplicable a la Banca de Desarrollo).

- (1) Pasivo circulante: depósitos de exigibilidad inmediata, préstamos interbancarios de exigibilidad inmediata, y de corto plazo.
- (2) Activo circulante: disponibilidades, títulos para negociar sin restricción, títulos disponibles para la venta sin restricción.
- (3) El Índice de Capitalización (ICAP) representa la fortaleza financiera de una institución para soportar pérdidas no esperadas por los riesgos en los que incurre. En México el ICAP mínimo es de 8.0%; sin embargo, debido a restricciones establecidas en el cálculo de capital neto, los bancos para mantenerse sin ningún tipo de medida correctiva deben cumplir con un nivel mínimo de 10.5%. Consultado en: <https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/alertas-tempranas-banca-multiple>.

Dado el ICAP de NAFIN al cierre de 2021, y considerando su papel como herramienta contracíclica en tiempos de contracción económica,<sup>76</sup> el grupo auditor efectuó un ejercicio para estimar, con fines ilustrativos y válido únicamente en el contexto del presente resultado, la cartera de crédito que es posible soportar con su capital neto de 31,033.0 Mdp, con diferentes niveles de ICAP.<sup>77</sup>

INCREMENTO DE CARTERA CREDITICIA POR AJUSTE EN ICAP, 2021  
(Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	Observado en 2021	Escenario con ICAP				
		10.5	12.0	14.0	16.0	18.0
ICAP (%)	20.1	10.5	12.0	14.0	16.0	18.0
Capital neto (Mdp)	31,033.0					
Activos ponderados por riesgo (Mdp)	154,222.6	295,293.3	258,608.4	221,664.4	193,956.3	172,405.6
Cartera Total (Mdp)	189,572.0	362,977.7	317,884.1	272,472.1	238,413.1	211,922.8
Cartera Total Adicional (%)	n/a	91.5	67.7	43.7	25.8	11.8

FUENTE: Elaborado por el grupo auditor con base en la información de los Estados Financieros Consolidados Dictaminados de NAFIN de 2021, y el reporte 037\_15b\_R2 de la CNBV.

Mediante el ejercicio anterior, se observó que con distintos niveles de ICAP, dado el capital neto de NAFIN al cierre de 2021, es posible incrementar la cartera de crédito en su Balance General, esto sujeto al tamaño del mercado objetivo, a las necesidades de éste, y a las estrategias que implemente el Banco.

### 3) Administración de riesgos

Respecto de la administración de riesgos de NAFIN, mediante el Anexo I, del Acta de Formalización e Inicio de los Trabajos de Auditoría 001/CP2021 del 16 de junio de 2022, se le requirió a la entidad, los informes de conformidad con el artículo 71, fracción IV, de las Disposiciones; por lo que, mediante el oficio número DAR-034/2022 de fecha 5 de julio del 2022, proporcionó el Informe de Administración y Seguimiento de Riesgos del cuarto trimestre del 2021. Asimismo, el grupo auditor identificó en el portal de internet de

<sup>76</sup> De acuerdo con la publicación La banca de desarrollo y los fideicomisos de fomento en México, Parte II (Dirección de Evaluación de Servicios Financieros, 22 de julio de 2021. BANXICO), "La banca de desarrollo y los fideicomisos de fomento conforman a los intermediarios financieros de fomento (IFF) y forman parte del sistema financiero. A través de esas instituciones, el sector público ofrece servicios y productos financieros que complementan a los que proveen los intermediarios financieros privados".

En esta segunda entrega sobre la banca de desarrollo, nos enfocaremos en dos papeles importantes que juegan los IFF actualmente en nuestra economía: 1) fomentar el financiamiento verde, y 2) actuar como un motor contracíclico en momentos de contracción económica". [en línea]. Banco de México. Disponible en: [http://educa.banxico.org.mx/banxico\\_educa\\_educacion\\_financiera/blog-98-banca-desarrollo-fide.html](http://educa.banxico.org.mx/banxico_educa_educacion_financiera/blog-98-banca-desarrollo-fide.html) [Consulta: 30 de agosto de 2022].

<sup>77</sup> El ejercicio consideró que el incremento en la cartera crediticia conllevaría un incremento en el saldo de los demás componentes del Balance General sin cambios en los precios del dinero.

NAFIN,<sup>78</sup> el informe de riesgos público de diciembre del 2021, en términos del artículo 88 de las Disposiciones.

En cuanto a la cuantificación de los diversos riesgos a los que NAFIN debe dar seguimiento y tener control, el grupo auditor identificó en los Estados Financieros Dictaminados de 2017 a 2021, una sección dedicada a la Administración Integral de Riesgos, de la que identificó como aspectos relevantes:

- NAFIN emplea la metodología del Valor en Riesgo (VaR) para darle seguimiento al riesgo de sus portafolios de negociación y disponibles para la venta (riesgo de mercado). En 2021, el valor en riesgo promedio durante el año para mercados fue 64.8 Mdp, monto inferior a los 18,695.2 Mdp de capital sobrante<sup>79</sup> que registró NAFIN al cierre de 2021.
- Para el seguimiento a su liquidez, NAFIN realiza el cálculo de las brechas de liquidez por bandas de vencimientos que van desde 7 días hasta 366 días y posteriores, de posiciones en balance y cuentas de orden. La brecha de liquidez a 7 días reportada en el Estado Financiero asciende a 281,257.0 Mdp (negativo) para moneda nacional (42.9%), y 630.0 Millones de Dólares Americanos (positivo) para las posiciones en moneda extranjera.
- La pérdida esperada de la cartera de crédito total es equivalente al 3.7%,<sup>80</sup> para lo cual la Institución provisiona las estimaciones preventivas para riesgos de crédito. Respecto a la pérdida no esperada de la cartera de crédito, NAFIN emplea una metodología con enfoque económico cuyo resultado para la pérdida no esperada al cierre de 2021 es de 17,475.0 Mdp, cifra inferior al sobrante de capital del cierre de 2021 de 18,695.2 Mdp.

Dado lo anterior, el grupo auditor corroboró el seguimiento a los distintos tipos de riesgos que NAFIN debe dar, conforme lo estipulan las Disposiciones, lo que permite a la entidad anticiparse a eventos no previstos que pudieran generarle pérdidas inesperadas; adicionalmente se estimó que contó con recursos patrimoniales suficientes para enfrentar estas eventualidades sin poner en riesgo la estabilidad financiera de la institución.

---

<sup>78</sup> **Informe de riesgos público de diciembre del 2021.** [en línea] Portal de Nacional Financiera. Disponible en: [https://www.nafin.com/portalnf/files/secciones/Acerca\\_de\\_Nafin/Informacion\\_financiera/pdf/administracion\\_de\\_riesgos/2021/Informacio\\_769\\_n\\_de\\_la\\_administracio\\_769\\_n\\_de\\_riesgos\\_diciembre\\_2021.pdf](https://www.nafin.com/portalnf/files/secciones/Acerca_de_Nafin/Informacion_financiera/pdf/administracion_de_riesgos/2021/Informacio_769_n_de_la_administracio_769_n_de_riesgos_diciembre_2021.pdf). [Consulta: 30 de agosto de 2021].

<sup>79</sup> Para efectos del ejercicio elaborado por el grupo auditor, el Capital Sobrante = Capital neto - Requerimiento de capital. El Requerimiento de Capital respecto de los Activos Ponderados por Riesgos es equivalente al 8.0%, conforme al reporte 037-15b-R2 de la CNBV. Fecha de consulta: 15 de junio de 2022. Este requerimiento de capital de 8.0% no considera el suplemento de conservación de capital señalado en la fracción III del artículo 2 Bis 5 de las Disposiciones de Carácter General Aplicables a las Instituciones de Crédito.

<sup>80</sup> De conformidad con la revelación de la Nota 26 de los Estados Financieros Dictaminados de NAFIN (Administración Integral de Riesgos, Información no auditada).

## 6. Ejecución de los recursos fiscales asignados para otorgar créditos y garantías<sup>81</sup>

El análisis de la información se dividió en los apartados siguientes:<sup>82</sup> a) Ingresos y Egresos de NAFIN en 2021 para la operación sustantiva del objeto legal de NAFIN con recursos propios; b) Ejecución de los recursos del Pp F026 en 2021, y c) Modificaciones a la programación de recursos fiscales en 2021.

### a) Ingresos y Egresos de NAFIN en 2021 para la operación sustantiva del objeto legal de NAFIN con recursos propios

En 2021, los ingresos recaudados de NAFIN aumentaron en 34.3%, respecto de lo programado, al pasar de 1,072,033,462.6 miles de pesos (mdp) a 1,440,247,465.8 mdp, cuyas principales fuentes provinieron de la contratación de créditos en 62.1% (894,345,057.3 mdp) y la recuperación de cartera con 22.5% (324,172,179.5 mdp) del total de ingresos. Asimismo, se observó que el concepto de “Otros ingresos” tuvo una variación significativa, al obtener cuatro veces más de los ingresos programados.

Por otra parte, el 31 de diciembre de 2021, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) realizó una aportación de capital por un monto de 4,274.000.0 mdp, la cual autorizó en sesión del Consejo Directivo, por lo que, la Administración de la Institución llevó a cabo las gestiones necesarias para la autorización de la aportación al capital social necesarias para estar en posibilidad de soportar el volumen de las operaciones de fomento y de banca

---

<sup>81</sup> La Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, en su artículo 14, fracción II, inciso a, establece que: “La fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto: II. Verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas: a) Realizar auditorías del desempeño de los programas, verificando la eficiencia, la eficacia y la economía en el cumplimiento de los objetivos de los mismos”. Por su parte la Tesis de Tipo Aislada con Registro Digital 167573 denominada “AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN. ALCANCE DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES” emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, abril de 2009, en su página 15 señala que, la Auditoría Superior de la Federación cuenta con las siguientes atribuciones: 1. Realizar auditorías de regularidad, como una atribución primaria o básica de revisión de cuenta pública (...); 2. Realizar auditorías operacionales o de gestión, como atribución evolucionada, consistente en verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, por virtud de esta facultad puede revisar la planeación en el ejercicio de los recursos, a partir de la constatación del cumplimiento de las metas plasmadas en los programas, es decir, de la verificación de los resultados con base en los indicadores del presupuesto anual; 3. La atribución resolutoria de que una vez realizada la revisión puede emitir una determinación en la que se contengan recomendaciones. Además, la atribución básica, así como la evolucionada, siempre están relacionadas con la gestión financiera y el ejercicio del gasto público, ya que aun tratándose de la segunda atribución, consistente en la verificación del cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales, enfocándose a la evaluación del desempeño, eficiencia, eficacia y economía en el cumplimiento de los programas federales, precisamente con base en los indicadores aprobados en el presupuesto, es claro que está vinculada necesariamente a ese ejercicio de recursos en un determinado año, es decir, referido de manera específica a la gestión del ejercicio del presupuesto.

<sup>82</sup> Con el oficio número OAED/DGADDE/055/2022 del 28 de febrero de 2022, se solicitó a Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN): la información de los ingresos y egresos de NAFIN durante 2021, en materia de otorgamiento de créditos y garantías conforme a lo programado, modificado y ejercido; asimismo, las variaciones en los recursos fiscales que identificara la manera en que éstas contribuyeron a un desempeño eficiente; así como el impacto que tuvieron en el programa F026 “Operación de financiamiento y asistencia técnica” de 2021. Con el oficio número DNG/085/2022 del 29 de marzo de 2022, NAFIN proporcionó un concentrado del detalle del origen y destino de los ingresos y egresos; evidencia documental de las modificaciones a la programación de recursos fiscales, así como el Estado Analítico del programa F026 “Operación de financiamiento y asistencia técnica” de 2021.

de inversión, que incluye las inversiones de capital de riesgo, así como mantener un nivel de capitalización prudencial para el cierre del ejercicio 2021.<sup>83</sup>

En 2021, NAFIN tuvo un total de egresos por 1,440,247,465.8 mdp, de los cuales 63.9% fueron por concepto de amortización de crédito, el cual incluyó amortización del crédito externo y amortización del crédito interno, lo que significó que más de la mitad de los recursos asignados se destinaron al pago de créditos proporcionados a la Banca de Desarrollo. Asimismo, 20.2% fueron por concepto de financiamientos, incluyendo el otorgamiento de crédito y las inversiones financieras netas, lo que se traduce en que estos recursos se destinaron a la actividad principal como Banca de Desarrollo.

Para efectos de verificar la congruencia de los registros internos de los egresos de NAFIN, respecto de los reportados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2021, el grupo auditor identificó que no existieron variaciones en los montos reportados.

#### b) Ejecución de los recursos del Pp F026 en 2021

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021, el presupuesto total aprobado para los cinco programas que estuvieron a cargo de NAFIN fue de 6,473,691.2 mdp. En 2021, para el Pp F026 “Operación de financiamiento y asistencia técnica” se aprobaron 5,985,918.2 mdp, lo que representó 92.4% del total del presupuesto aprobado.

Mediante el Pp F026<sup>84</sup> NAFIN desarrolló sus actividades en materia de financiamiento y asistencia técnica, cuyo objetivo de nivel fin se enfoca en “contribuir al desarrollo económico incluyente mediante el acceso a crédito y garantías, así como con capacitación y asistencia técnica” y su propósito consiste en que “las empresas del sector industrial, comercial y de servicios reciben financiamiento directo de NAFIN y/o por conducto de los Intermediarios Financieros, facilitándoles el acceso a los recursos de acuerdo a sus necesidades”, por lo que se encuentra vinculado al objetivo de esta auditoría.

De la desagregación y análisis del presupuesto pagado, respecto del aprobado, específicamente en los rubros de gasto de “Servicios personales, “Gastos de Operación” y “Otros de corriente” presentaron reducciones de 12.3% (97,998.2 mdp), 64.0% (457,388.4 mdp) y 23.0% (226,326.9 mdp), respectivamente, sin que el ente fiscalizado documentara las causas y justificaciones.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, NAFIN proporcionó una Nota informativa, el oficio número 307-A. 0373, y cuatro folios de las adecuaciones del MAPE 2022-6 HIU-5, 2022-6-HIU-11, 2022-6-HIU-14 y 2021-6-HIU-16, en los cuales se detallaron las modificaciones realizadas en la Institución durante el ejercicio fiscal 2021 y

---

<sup>83</sup> Nota 22 Capital Contable de los Estados Financieros Dictaminados de 2021.

<sup>84</sup> Pp F026 “Operación de financiamiento y asistencia técnica”.

2022; asimismo, NAFIN informó que las principales causas de las reducciones del presupuesto pagado respecto del aprobado fueron las siguientes:

En el rubro de gasto “Servicios personales” con 12.9%, debido a la vacancia observada en 2021 por 30,667.9 mdp; en el rubro de “Gastos de operación” con 62.8%, se explica por la disminución en los capítulos de gasto: Materiales y Suministros, así como de Servicios Generales; y en el rubro “Otros de corriente” por 23.1%, que se debió a la menor aportación a los fondos de pensiones, misma información que se observó en la Cuenta Pública del ejercicio 2021.

En el indicador de “Inclusión financiera del sector por estrato” del Programa Institucional de NAFIN 2020-2024 se reportó un decremento de 22.7% al atender 457,557 MIPYMES por entidad federativa, lo que significó 134,295 MIPYMES menos a las beneficiadas en 2020 (591,852 MIPYMES), por lo que, si bien se destinaron más recursos en 2021 a las empresas del sector industrial, comercial y de servicios que recibieron financiamiento directo de NAFIN y/o por conducto de los Intermediarios Financieros, facilitándoles el acceso a los recursos de acuerdo a sus necesidades, no se incrementó el número de empresas atendidas por entidad federativa.

#### c) Modificaciones a la programación de recursos fiscales en 2021

NAFIN informó que, mediante la Dirección de Contabilidad y Presupuesto, en 2021, registró una modificación a la programación de recursos fiscales cuya finalidad fue reducir la cantidad de 30,667.9 mdp, que correspondieron a la vacancia de servicios personales en el flujo de efectivo de Nacional Financiera, S.N.C. Al respecto, NAFIN documentó dicha modificación, la cual se llevó a cabo de conformidad con las Disposiciones específicas para el cierre del ejercicio 2021.<sup>85</sup>

NAFIN señaló que, durante el ejercicio fiscal 2021, el Pp F026<sup>86</sup> contó con recursos suficientes para el ejercicio del gasto corriente como en los Informes de la Cuenta Pública; además, indicó que para el programa en mención, el presupuesto modificado y devengado consideró un gasto de inversión de 4,274,000.0 mdp por concepto de aportación de capital social a la Institución, con los que llevó a cabo las actividades de financiamiento y asistencia técnica; sin embargo, el ente fiscalizado no documentó ni precisó la manera en que la modificación del programa F026<sup>87</sup> permitió un mejor logro de los objetivos de este programa, así como su impacto y contribución para garantizar un desempeño eficiente de las actividades de financiamiento a las MIPYMES.

---

<sup>85</sup> Emitidas por la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el oficio circular número 307-A.-1896 del 1 de octubre de 2021.

<sup>86</sup> Pp F026 “Operación de financiamiento y asistencia técnica”.

<sup>87</sup> Pp F026 “Operación de financiamiento y asistencia técnica”.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, NAFIN demostró las modificaciones del programa F026<sup>88</sup> y su justificación correspondiente, por lo que se solventa lo observado.

## 7. *Innovación Financiera*

El resultado se presenta en los apartados siguientes:<sup>89</sup> a) Desarrollo de nuevos productos y b) Desarrollo de nuevas tecnologías.

### a) Desarrollo de nuevos productos

En 2021, Nacional Financiera (NAFIN) informó que, con el fin de fomentar una mayor inclusión financiera de las MIPYMES, realizó acciones por medio de dos de sus direcciones, como se presenta a continuación:

#### a.1) Dirección de Desarrollo de Productos (DDP)

Para 2021, el Comité Interno de NAFIN autorizó la implementación del “Proyecto Sectorial Reactivación 21”, al amparo del Esquema de Garantías Automática, portafolio sectorial, el cual se conformó por dos productos y se complementó con un esquema de garantías.

El grupo auditor identificó que, NAFIN en 2021, por medio de la Dirección de Desarrollo de Productos, puso en marcha dos productos: “Financiamiento de Contratos de proveedores directos e indirectos del Gobierno Federal”, los cuales apoyaron los proyectos prioritarios para el Gobierno Federal para obras como el Tren Maya, Refinería Dos Bocas, Tren Interurbano México-Toluca, Aeropuerto Felipe Ángeles y el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, así como el “Financiamiento para el Desarrollo Sectorial e Inclusión Financiera” para los sectores consolidados (textil, la construcción, el cuero y el calzado) y la inclusión financiera (las mujeres empresarias y Programa Crédito Joven). Asimismo, NAFIN señaló que este producto apoyó a sectores como la biotecnología, el comercio electrónico, el desarrollo tecnológico y los dispositivos médicos, y destacó que son sectores que no se habían apoyado previamente con una oferta focalizada. Además, NAFIN indicó que: “La implementación de estos productos buscó contribuir a la reactivación de la economía nacional, focalizando el crédito a las MIPYMES vinculadas a proyectos del Gobierno Federal,

---

<sup>88</sup> Pp F026 “Operación de financiamiento y asistencia técnica”.

<sup>89</sup> Con el oficio número DGADDE/227/2022 del 8 de julio de 2022, se solicitó a Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN), información relacionada con los avances en la incorporación de nuevos programas y/o productos financieros, así como servicios financieros que fomentaran la innovación y una mayor inclusión financiera de empresas, especialmente de las MIPYMES, de los sectores prioritarios y/o de la población objetivo que establece su Programa Institucional 2020-2024, a clientes que fueron previamente financiados o apoyados con algún programa o producto financiero y a nuevos clientes potenciales que le permitieron ampliar su cartera crediticia durante 2021. Al respecto, con el oficio número DNG-285/2022 del 4 de agosto de 2022, NAFIN envió el oficio número DDP/107/2022 del 1 de agosto de 2022, en el que proporciona información referente a las acciones realizadas en materia de nuevos productos financieros y nueva tecnología financiera en 2021.

así como a sectores y regiones prioritarios para hacer un uso eficiente de los escasos fondos de contragarantía, asignando recursos a sectores que tienen un mayor impacto en el desarrollo económico y con mayor perspectiva de crecimiento”.<sup>90</sup>

NAFIN señaló<sup>91</sup> que, en 2021, con el propósito de brindar un mejor servicio a las instituciones financieras, cuidando el rendimiento del esquema y los riesgos, cambió el “Esquema de Garantía Selectiva” en donde destacó la modificación a los criterios de elegibilidad, precisando que el acreditado no puede pertenecer al Esquema de Garantía Automática, por lo que el grupo auditor identificó como área de oportunidad verificar su contribución a la incorporación de nuevos clientes potenciales y el soporte documental de dicha modificación a los criterios de elegibilidad.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, NAFIN proporcionó evidencia documental de los criterios de elegibilidad del “Esquema de Garantía Selectiva”, y se identificó que los sujetos de apoyo de dicho producto se concentraron en las “pequeñas, medianas y empresas grandes de hasta 1,200.0 Millones de pesos en ventas anuales”, por lo que se solventa lo observado.

#### a.2) Dirección de Proyectos Sustentables y Financiamiento Corporativo (DPSyFC)

En 2021, NAFIN señaló<sup>92</sup> que contó con los productos: Programa de primer piso, Garantía bursátil y Certificación prime, mediante los cuales buscó fomentar una mayor inclusión financiera y enfocarse en atender las necesidades de financiamiento de los sectores económicos y las empresas; sin embargo, no se especificó si estos nuevos productos se destinaron a las MIPYMES; por lo que el grupo auditor identificó como área de oportunidad sustentar la evidencia documental de dichos productos y de qué manera estos productos ayudan a promover la inclusión financiera.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, NAFIN demostró la implementación en 2021 del “Programa de primer piso”, referente de la “Garantía bursátil” no recibió solicitudes y en relación con la “Certificación prime” señaló que correspondieron al Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT), por lo que se solventa lo observado.

---

<sup>90</sup> Mediante oficio número DDP/107/2022 del 1 de agosto de 2022.

<sup>91</sup> Íbid.

<sup>92</sup> Mediante oficio número DPSYFC/434/2022 del 2 de agosto de 2022.

b) Desarrollo de nuevas tecnologías

En 2021, NAFIN creó la Dirección General Adjunta de Banca Digital para dirigir y definir estrategias que impulsen esquemas de financiamiento en operaciones de primer piso mediante la Banca Digital. Además, presentó al Consejo Directivo de Nacional Financiera la “Estrategia de Banca Digital”, en la que estableció las necesidades del negocio, como lo fueron el incremento de nuevas líneas, incluir herramientas bancarias web y banca móvil, ampliar la atención de las MIPYMES mediante herramientas digitales, generar información dinámica del comportamiento del portafolio de las MIPYMES y cobros digitales de las empresas. También definió los beneficios esperados de su implementación, como el aumento de la capacidad de atención y alcance en el mercado, contar con procesos más eficientes, la reducción de costos, así como una mayor productividad y competitividad de las MIPYMES; sin embargo, NAFIN no sustentó su implementación y avances.

Para 2021, NAFIN presentó los avances de la Estrategia de Banca Digital, una interfaz creada con el fin de incrementar la capacidad de atención y alcance en el mercado, generar inteligencia de mercado con esquemas de análisis de datos, mejorar los procesos y contribuir con la innovación de productos en materia de crédito digital; sin embargo, tuvo un área de oportunidad para documentar la autorización del Consejo Directivo y su implementación.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, NAFIN documentó la autorización del Consejo Directivo de la “Estrategia de Banca Digital” en 2021; sin embargo, se identificó que, a noviembre de 2022, el producto Banca Digital no se encontró implementado y en operación, por lo que se mantiene lo observado.

En 2021, NAFIN señaló “que no llevó a cabo ninguna gestión para ser una Institución de Tecnología Financiera”; no obstante, por medio de su subsidiaria de capital de riesgo, participó en dos Instituciones de Tecnología Financiera, la Empresa 1 y la Empresa 2, por lo que NAFIN, mediante su Consejo Directivo, promovió el desarrollo y transferencia de tecnología conforme a las leyes aplicables.

**2021-2-06HIU-07-0190-07-004 Recomendación**

Para que Nacional Financiera, S.N.C., evalúe y analice la implementación de la Estrategia de Banca Digital, sus alcances, costos y plazos, así como el impacto en el financiamiento e inclusión financiera de las MIPYMES y presente los resultados y, en su caso, el replanteamiento de su Plan de Acción ante el Órgano de Gobierno, dado los procedimientos y políticas de Gobierno Digital, establecidos por el Gobierno Federal, a fin de promover la innovación de productos, servicios y tecnologías financieras, en términos de lo dispuesto en los artículos 7o, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 44 Bis 2, párrafo primero, y 44 Bis 3, párrafo primero, de la Ley de Instituciones de Crédito; y en el principio 7, de la Agenda para el Fortalecimiento de la

Banca de Desarrollo (2019-2024) 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.

#### **8. Capacitación, promoción y asistencia técnica**

Para su análisis el resultado se dividió en los dos apartados siguientes:<sup>93</sup> a) Servicios de asistencia técnica y capacitación dirigida a las MIPYMES en 2021 y b) Promoción de los programas y productos financieros dirigidos a MIPYMES en 2021.

##### a) Servicios de asistencia técnica y capacitación dirigida a las MIPYMES en 2021

En 2021, NAFIN estableció en su Programa Institucional 2020-2024, el Objetivo Prioritario 4 “Brindar capacitación y asistencia técnica a las MIPYMES e Instituciones Financieras no Bancarias con la finalidad de incrementar la penetración del crédito en el sector privado”, el cual tuvo como estrategia “ofrecer capacitación y asistencia técnica para las MIPYMES enfocada en gestión empresarial, eficiencia operativa y gobierno corporativo para incrementar su productividad, permanencia y acceso al crédito”, la cual se vinculó con el Objetivo 6, estrategia prioritaria 6.4 del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2020-2024, la cual consiste en “Realizar acciones en materia de educación y capacitación financiera, a fin de contribuir en el uso eficiente y responsable de los recursos y servicios financieros”; no obstante, NAFIN no documentó información sobre educación financiera a efecto de fortalecer la capacitación y promoción.

En el Programa Institucional de NAFIN 2020-2024, se definió la Meta para el Bienestar del Objetivo 4, con sus respectivos parámetros, la cual consistió en otorgar 80,400 cursos; sin embargo, no demostró el avance de la meta ni la evidencia del número de cursos de capacitación realizados al total de empresas. Asimismo, no establecieron metas para los parámetros 1 y 2, los cuales consistieron en capacitación otorgada por estrato y por género.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la

---

<sup>93</sup> Con el oficio número OAED/DGADDE/055/2022 del 28 de febrero de 2022, y mediante el Anexo I, del Acta de Formalización e Inicio de los Trabajos de Auditoría 001/CP2021 del 16 de junio de 2022, se solicitó a Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN) proporcionar el Programa que implementó en 2021 orientado a la capacitación y promoción de las MIPYMES; los objetivos y metas programadas por NAFIN para la promoción de programas y productos financieros, así como para la capacitación; los medios mediante los cuales ofreció servicios y/o realizó actividades orientadas a la promoción y capacitación del financiamiento y sus respectivos resultados de las actividades realizadas durante 2021. Con los oficios número DNG051/2022 del 14 de marzo de 2022, DNG/085/2022 del 29 de marzo de 2022 y DNG-255/2022 del 7 de julio de 2022, NAFIN proporcionó su Programa Institucional 2020-2024, los indicadores de capacitación para 2021, el Manual de Crédito y Manual de Organización, vigentes en 2021, así como la información relacionada con las actividades de capacitación y promoción dirigida a MIPYMES en ese año.

auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, NAFIN indicó que dirige sus programas a ciertos mercados para incentivar la capacitación; además, debido a que son tableros de metas estratégicos, los indicadores no se distribuyen por cada objetivo que se atiende (financieros, inclusión, equidad de género, emprendimiento, gobernanza corporativa, promoción, digitalización), sino que todos los programas (conjunto de cursos) tienen un objetivo y no considera establecer una meta por programa. Adicionalmente, NAFIN proporcionó la base de datos “webinars y evaluaciones 2021” en donde se catalogaron a los usuarios por estrato y género, por lo que se solventa lo observado.

En relación con las metas establecidas en el documento denominado “Indicadores de Gestión, de la Política Nacional de Inclusión Financiera e Indicadores Financieros al 31 de diciembre de 2021 y Límites de Operación Financiera del Ejercicio 2021”, para el Objetivo Prioritario 4, NAFIN superó las metas anuales de manera significativa; sin embargo, no sustentó la evidencia documental de los 332,395 cursos, así como sus usuarios, por lo que el grupo auditor observó como área de oportunidad la actualización de las metas programadas, como ya se incluyó en la recomendación de desempeño del Resultado número 1 “Planeación Estratégica de corto y mediano plazo”.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, NAFIN indicó que, con relación a la cifra de 332,395 cursos impartidos, éstos son acumulados desde 2010; al respecto, la Dirección de Desarrollo Empresarial y Asistencia Técnica proporcionó las cifras de 2021, objeto de la presente auditoría. Asimismo, NAFIN proporcionó la base de datos “Nafintecapacita.com cursos 2021 y usuarios”, en donde se identificaron 29,258 usuarios únicos en 2021 con 62,028 cursos terminados o en progreso. Adicionalmente, proporcionó la base de datos “webinars y evaluaciones 2021” en donde se identificaron 10,604 usuarios únicos en el año, por lo que se solventa lo observado.

El grupo auditor verificó que el Objetivo Prioritario 4 del Programa Institucional de NAFIN 2020-2024 contó con dos indicadores relacionados con la capacitación, de los cuales el indicador 1 “Número de clientes beneficiados con capacitación y/o asistencia técnica” obtuvo un avance de 113.4% superando la meta, debido a la plataforma en línea [www.nafintecapacita.com](http://www.nafintecapacita.com) y las conferencias en línea en materia de capacitación para el mercado emprendedor y empresarial durante la emergencia sanitaria por el COVID-19; sin embargo, NAFIN no demostró la evidencia documental sobre los resultados del número de clientes beneficiados con capacitación y/o asistencia técnica que realizó durante 2021.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, NAFIN proporcionó una base de datos en donde se identificaron 29,258 usuarios únicos en 2021 con 62,028 cursos terminados o en progreso. Adicionalmente, proporcionó una base de

---

datos “webinars y evaluaciones 2021” en donde se identificaron 10,604 usuarios únicos en el año, por lo que se solventa lo observado.

En cuanto al indicador 2 “Número de cursos y/o talleres a diseñar, desarrollar, actualizar e impartir”, obtuvo un avance de 260.0% respecto de lo programado, debido a que se dio especial atención en el diseño y desarrollo de nuevos contenidos en línea ([www.nafintecapacita.com](http://www.nafintecapacita.com)), de conferencias y talleres a impartir mediante herramientas digitales; sin embargo, NAFIN no sustentó la evidencia documental sobre los resultados del proceso de capacitación que realizó durante 2021, del número de cursos y/o talleres a diseñar, desarrollar, actualizar e impartir.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, NAFIN proporcionó los resultados en la base de datos “Agenda Programa de sesiones 2021”, en donde se identifica el Programa de webinars 2021 con la información siguiente: el Programa u organismo, tema, ponente, fecha y hora de impartición, por lo que se solventa lo observado.

b) Promoción de los programas y productos financieros dirigidos a MIPYMES en 2021

El grupo auditor identificó que el Manual de Organización, vigente en 2021, señaló que la Dirección de Desarrollo Empresarial y Asistencia Técnica tuvo como objetivo diseñar y dirigir el Programa de Desarrollo Empresarial y Asistencia Técnica (...), que permita a la Institución generar un impacto directo en el sector empresarial y dentro de la propia institución, el cual tuvo como objetivo profesionalizar a las MIPYMES y emprendedores del país, mediante conferencias en línea y por medio de la plataforma [www.nafintecapacita.com](http://www.nafintecapacita.com). Dicho programa contó con dos indicadores: “Número de usuarios registrados durante el año en curso con al menos un curso terminado en el año”, con un avance de 91.0%, y el segundo indicador “Conferencias y talleres en línea”, con un avance de 102.0%, debido a que NAFIN prestó servicios de capacitación con cursos en la plataforma [www.nafintecapacita.com](http://www.nafintecapacita.com); capacitación en línea mediante conferencias en vivo y en directo por medio de la plataforma “Zoom”, y el programa Piloto de Asistencia Técnica que inició en noviembre de 2021; sin embargo, NAFIN no demostró la evidencia documental de la existencia de dicho Programa ni de su implementación.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023 y como hechos posteriores, NAFIN demostró la existencia e implementación del Programa de Desarrollo Empresarial y Asistencia Técnica, mediante el documento “Introducción DEAT”, el documento “Resultados DEAT 2022; el documento del curso “Diagnóstico empresarial para micro y pequeñas empresas”, vigente en 2021; una base de datos con un total de 1,121 usuarios que terminaron el curso de diagnóstico en 2021; Programa de webinars 2021 el cual tuvo 122 sesiones; una base de datos de 24,810 asistencias de webinars por Zoom, conforme a la llave correo en webinars, se registraron 10,604 usuarios únicos en 2021, y una

base de datos de 320 diagnósticos empresariales correspondientes al Programa Piloto de Asistencia Técnica que inició en noviembre de 2021, por lo que se solventa lo observado.

El curso autogestión “Diagnóstico empresarial para micro y pequeñas empresas” impartido mediante la plataforma [www.nafintecapacita.com](http://www.nafintecapacita.com) tiene como objetivo que el participante obtenga un diagnóstico del proceso administrativo de su negocio, así como, un reporte con áreas de oportunidad y opciones de capacitación, por lo que se identificó que NAFIN realiza un diagnóstico a solicitud de la empresa.

En cuanto a la capacitación y asistencia técnica dirigida a Instituciones Financieras, NAFIN informó que en 2021 no se contó con medios que hayan realizado las actividades de asistencia técnica a instituciones financieras; asimismo, desarrolló un proyecto de atención el cual se encuentra en revisión de las gestiones internas; sin embargo, no sustentó la evidencia documental en donde se establece, así como la información sobre las medidas emprendidas respecto de dicho proyecto.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, y como hechos posteriores, NAFIN proporcionó el documento denominado “Profesionalización de Intermediarios financieros no bancarios (IFNB)” del área responsable en el que se indica que el Programa de capacitación y asistencia técnica para la profesionalización de Intermediarios Financieros dará inicio el segundo semestre de 2023, contará con cinco módulos y el formato será presencial, en línea formato autogestión o webinar y asistencia técnica, tendrá como objetivo “Impulsar la creación, formalización, desarrollo y profesionalización de los IFNB’s ampliando la red de intermediarios e incrementando el financiamiento bajo las mejores prácticas administrativas y de crédito por parte de Sofomes, Arrendadoras, Almacenadoras, Sofipos, Uniones de crédito y microfinancieras”; sin embargo, no se identificó que en 2021 se hayan realizado actividades de capacitación y asistencia técnica a Instituciones Financieras, por lo que se mantiene lo observado.

NAFIN señaló que, en 2021, el responsable directo de realizar la promoción de los productos y servicios institucionales es la Red de promoción institucional que cuenta con 32 representantes estatales a nivel nacional; no obstante, la Dirección de Desarrollo Empresarial y Asistencia Técnica llevó a cabo acciones para potenciar sus esfuerzos de capacitación mediante tres indicadores,<sup>94</sup> los cuales colaboraron con contenido mediante programas específicos, con un avance de 133.0%, 120.0% y 143.0%, respectivamente; sin embargo, NAFIN no sustentó la evidencia documental sobre dichas actividades.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, NAFIN

---

<sup>94</sup> “Número de acuerdos de colaboración y/o ampliación de vigencia y/o reglas de operación suscritos”, “Número de comunidades” y “Conferencistas, organismos públicos y/o privados”.

---

proporcionó una base de datos de los 40 Acuerdos de colaboración con NAFIN durante 2021, también proporcionó reportes de comunidades en línea con fecha de corte al 31 de julio de 2022 de 12 comunidades; además, documentó una base de datos en donde se indica el nombre de los consultores o conferencistas, los cuales colaboraron con contenido o mediante los cuales se impartieron programas específicos, por lo que se solventa lo observado.

NAFIN indicó que se diseñaron programas referentes a la promoción con diferentes enfoques y para estratos de empresas específicas aunado a que se suscribieron 40 acuerdos de colaboración, ampliación de vigencia y/o reglas de operación, por lo que el área de Desarrollo Empresarial y Asistencia Técnica obtuvo nuevas vinculaciones con organismos, lo que permitió ampliar la difusión y llegar a más MIPYMES y emprendedores. Además, se implementaron 12 comunidades con 332 nuevos usuarios; sin embargo, NAFIN no demostró la evidencia documental sobre dichas actividades.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, NAFIN proporcionó una base de datos con la información siguiente: ID 2021, clasificación, región, entidad federativa, nombre del representante estatal, organismo, estatus 2021 y fecha de suscripción y ampliación 2021 de los 40 Acuerdos de colaboración con NAFIN. También proporcionó los reportes de comunidades en línea con fecha de corte al 31 de julio de 2022 de 12 comunidades, en donde se indican los usuarios únicos inscritos por cada una de estas, su distribución por género, escolaridad, tipo de usuario, tamaño de empresa, tipo de sector, usuarios únicos que concluyeron la capacitación y cursos terminados por parte de los usuarios, por lo que se solventa lo observado.

#### 2021-2-06HIU-07-0190-07-005 **Recomendación**

Para que Nacional Financiera, S.N.C., elabore un diagnóstico de las necesidades de capacitación de las Instituciones Financieras, y con base en ello diseñe, implemente y de seguimiento al Proyecto de Capacitación y Asistencia Técnica dirigido a las MIPYMES e Instituciones Financieras en el que se incluya actividades de educación financiera, y en caso de ser necesario, actualizar los perfiles, responsabilidades, facultades y reforzamiento de la estructura, a fin de brindar capacitación y asistencia técnica a las MIPYMES e instituciones financieras con el propósito de incrementar la penetración del crédito en el sector privado, en términos de lo dispuesto en los artículos 7o, párrafo primero, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 44 Bis 2, párrafo primero, de la Ley de Instituciones de Crédito; 5o, párrafo primero, fracción III, de la Ley Orgánica de Nacional Financiera; y en el Objetivo Prioritario 4, del Programa Institucional de NAFIN 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.

**9. Contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030<sup>95</sup>**

En 2021, NAFIN señaló que mediante sus Programas Pp F026 “Operación de financiamiento y asistencia técnica”, F027 “Operación como Agente Financiero del Gobierno Federal” y F028 “Servicios Fiduciarios” contribuyó al objetivo 8 “Trabajo decente y crecimiento económico” y 9 “Industria, innovación e infraestructura” de la Agenda 2030. No obstante, NAFIN no definió indicadores orientados a la contribución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en coordinación con Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y se identificó un área de oportunidad para sustentar la evidencia documental sobre los compromisos e iniciativas<sup>96</sup> adquiridas.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, NAFIN señaló que “la Secretaría de Economía es la encargada, junto con el resto de las secretarías de Estado, de establecer métricas e indicadores para la contribución a la Agenda 2030, en el caso de la Secretaría de Hacienda no definió indicadores para la banca de desarrollo”. Del mismo modo, la entidad fiscalizada proporcionó el Contrato del Fondo Sostenible de Nacional Financiera, la Acreditación de NAFIN como entidad de acceso directo del Fondo Verde para el clima, y el Marco de Bonos Sustentables publicado en su portal, así como los Programas y Proyectos de Desarrollo Sostenible, por lo que se solventa la observación.

---

<sup>95</sup> Con el Anexo I del Acta de Formalización e Inicio de los Trabajos de Auditoría 001/CP2021, del 16 de junio de 2022, se solicitó a Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN) proporcionar la evidencia documental de los resultados de su contribución a los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030. Al respecto, con los oficios número DNG-255/2022 del 7 de julio de 2022, y DNG/285/2022 del 4 de agosto de 2022, la institución proporcionó la información solicitada.

<sup>96</sup> Marco de Referencia para Bonos Sustentables y Emisiones, Acreditación de NAFIN como entidad de acceso directo del Fondo Verde para el clima, Fondo Sostenible NAFIN y Programas y Proyectos de Desarrollo Sostenible.

## 10. *Control Interno para el otorgamiento de créditos y garantías, 2021*

Del análisis a la información proporcionada y la revisión de los cinco componentes y principios de control interno implementados durante 2021,<sup>97</sup> el grupo auditor observó lo siguiente:

En 2021, NAFIN implementó los cinco componentes de control interno con el fin de contribuir al logro de sus objetivos institucionales al mitigar riesgos que pudieran afectar a la institución y garantizar el otorgamiento de créditos y garantías. En materia de: 1. Ambiente de control, documentó los elementos en temas de integridad, ética y valores, estructura, compromiso para retener al personal y supervisión; 2. Administración de riesgos, demostró actividades para la identificación, control y seguimiento de los riesgos; 3. Actividades de control, dispuso de elementos para supervisar los procedimientos y mecanismos; 4. Información y comunicación, garantizó sistemas de información y mecanismos de actualización permanente por medios electrónicos, y 5. Supervisión y mejora continua, sustentó procedimientos, normas y herramientas para evaluar el control interno. No obstante, se identificaron las siguientes áreas de oportunidad en ambiente de control y administración de riesgos: no documentó la información sobre los procesos de evaluación del desempeño del personal; en la matriz de riesgos de los 650 registrados, sólo 31 se consideraron prioritarios, y en 11 no se registraron controles para mitigarlos, asimismo, los tres riesgos en materia de fraude no fueron suficientes para garantizar el combate a la corrupción; y no definió objetivos generales para fortalecer sus procesos de control interno.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, en materia de ambiente de control, NAFIN proporcionó las Políticas para la evaluación del desempeño de los servidores públicos de NAFIN de noviembre de 2015, aprobadas por la Secretaría de Función Pública;<sup>98</sup> asimismo, proporcionó la Guía para la evaluación del desempeño 2021, en la cual se estableció que es una herramienta que permite conocer las fortalezas y las áreas de oportunidad, acreditó correos de aplicación, así como el formato aprobatorio de evaluación del desempeño 2021. En el caso de administración de riesgos la Secretaría del Consejo Directivo de NAFIN aprobó en Sesión del 16 de diciembre de 2021 la actualización de los Objetivos y Lineamientos del Modelo Institucional de Control Interno; además, como hechos posteriores, proporcionó el Dictamen Técnico de Riesgo Operacional del Proceso de “Estructuración de Garantía Selectiva” actualizado en julio 2022, en el cual se

---

<sup>97</sup> Con el oficio número OAED/DGADDE/055/2022 del 28 de febrero de 2022, y el oficio número DGADDE/273/2022 del 12 de agosto de 2022, se solicitó a Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN) la documentación que documentara el logro de los cinco componentes de Control Interno. Al respecto, con los oficios número DNG051/2022 del 14 de marzo de 2022, DNG/085/2022 del 29 de marzo de 2022, y DNG/310/2022 del 2 de septiembre NAFIN proporcionó la información solicitada.

<sup>98</sup> Mediante el oficio número SSFP/408/DGDHSPC/3924/2015 del 15 de diciembre de 2015.

integraron los 11 controles faltantes en la Matriz de Riesgos; evaluó los riesgos considerados prioritarios en el otorgamiento de créditos y garantías a las MIPYMES, y actualizó al cuarto trimestre de 2022 la Matriz Consolidada de Riesgos y Controles de los Procesos de la Institución, en la cual se integraron 32 riesgos relacionados con posibles actos de corrupción y sus controles para mitigarlos, por lo que se solventa lo observado.

#### **11. Rendición de cuentas en el otorgamiento de créditos y garantías y SED**

El desarrollo del resultado se dividió en los apartados siguientes:<sup>99</sup> a) Rendición de cuentas de las actividades realizadas en materia de apoyos financieros a las MIPYMES, b) Sistema de Evaluación del Desempeño, c) Rendición de cuentas del programa F026 “Operación de financiamiento y asistencia técnica”, y d) Avances reportados y justificaciones de los indicadores del programa F026.

- a) Rendición de cuentas de las actividades realizadas en materia de apoyos financieros a las MIPYMES

En 2021, se verificó que NAFIN documentó la información y actividades de rendición de cuentas sobre su desempeño en materia de apoyos financieros a las MIPYMES, ya que elaboró: 1) el Informe de enero a marzo de 2021, de las fracciones I y II, de los artículos 55 bis 1, de la Ley de Instituciones de Crédito, en el cual incluyó información relacionada con los programas de crédito, garantías, subsidios y transferencias (programas y productos financieros de primer y segundo piso del sector público y privado), su alineación con el Plan Nacional de Desarrollo y sus principios rectores; 2) el Informe de julio a septiembre de 2021, de las fracciones I y II, del artículo 55 bis 1, de la Ley de Instituciones de Crédito, en el cual incluyó información referente a los productos y programas de financiamientos de primer y segundo piso, la recuperación de cartera, el financiamiento neto, el otorgamiento de garantías, la integración del gasto, las actividades realizadas para desempeñar su mandato, las variaciones del crédito directo e inducido al sector privado, y las acciones implementadas en apoyo a las empresas derivado de la emergencia económica causada por la pandemia del virus SARS-CoV-2; 3) en la Cuenta Pública 2021, NAFIN reportó las cifras sobre el presupuesto de gasto corriente, gastos de operación y gastos de inversión, así como sus

---

<sup>99</sup> Con el oficio número OAED/DGADDE/055/2022 del 28 de febrero de 2022, y el Anexo I del Acta de Formalización e Inicio de los Trabajos de Auditoría 001/CP2021 del 16 de junio de 2022, se solicitó a Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN): los Informes Anuales y Trimestrales de actividades y labores de rendición de cuentas del desempeño de NAFIN en materia de apoyos financieros a MIPYMES al cierre del ejercicio fiscal 2021; los Informes de los programas de créditos; los Informes sobre el presupuesto de gasto corriente y de inversión con información de los indicadores que miden los servicios con los que atienden a los sectores establecidos en su Ley Orgánica; lo reportado en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública de 2021, así como la documentación del Pp F026 “Operación de Financiamiento y asistencia técnica” remitida a la Secretaría de Hacienda de Crédito Público para su integración en la Cuenta Pública. Al respecto, con los oficios números DNG051/2022 del 14 de marzo de 2022, DNG/085/2022 del 29 de marzo de 2022, DNG-255/2022 del 7 de julio de 2022 y DNG/285/2022 del 4 de agosto de 2022, la institución proporcionó la información solicitada.

actividades dentro de los 120 días siguientes al cierre de cada ejercicio, y 4) los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda Pública de 2021.

Con la revisión a la información del estado que guarda el patrimonio de NAFIN, así como de los indicadores más representativos de su situación financiera, administrativa, y de cartera, en los Estados Financieros y los documentos de información complementaria, se constató que no se especificó la población objetivo atendida y las acciones realizadas en el otorgamiento de apoyos financieros a las MIPYMES.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, NAFIN señaló que en la misión de la institución se desprende la población objetivo integrada por las micro, pequeñas, y medianas empresas, por lo que trimestralmente se publica el reporte de la Información Mínima de Operación que entre otras cosas, detalla el avance del financiamiento de las MIPYMES, por lo que se solventa la observación.

#### b) Sistema de Evaluación del Desempeño

##### b.1) Matriz de Indicadores para Resultados<sup>100</sup> del programa F026 “Operación de financiamiento y asistencia técnica” 2021, análisis de los objetivos del Programa (Lógica vertical)

Para 2021, NAFIN precisó que en el Diagnóstico para la creación de los Indicadores del Pp F026,<sup>101</sup> el problema público consiste en “insuficiente crecimiento de la economía nacional por falta de financiamiento a la micro, pequeña y mediana empresas y a proyectos estratégicos de larga maduración”, por lo que no se delimitó a un insuficiente financiamiento a las MIPYMES.

De la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp F026<sup>102</sup> en 2021, NAFIN demostró la aplicación de la metodología en la elaboración de la MIR, en su análisis vertical realizó la relación de causa y efecto de los objetivos de nivel fin, propósito, componente y actividad, así como la sintaxis recomendada; sin embargo, para el componente de clientes con acceso

---

<sup>100</sup> **Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.** [en línea] Portal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultados>. [Consulta: el 16 de mayo de 2021], se indica que, la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) es una herramienta que permite vincular los distintos instrumentos para el diseño, organización, ejecución, seguimiento, evaluación y mejora de los programas. Establece con claridad los objetivos del programa y su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial; incorpora los indicadores que miden los objetivos y resultados esperados, y que son también un referente para el seguimiento y la evaluación; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; describe los bienes y servicios que entrega el programa a la sociedad, para lograr su objetivo, así como las actividades e insumos para producirlos; e incluye supuestos sobre los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.

<sup>101</sup> Pp F026 “Operación de Financiamiento y Asistencia Técnica”.

<sup>102</sup> Pp F026 “Operación de Financiamiento y Asistencia Técnica”.

por primera vez a los productos y servicios de NAFIN apoyados no se especificaron las acciones a nivel actividad mediante las cuales se genera el servicio.

b.2 ) Análisis de los indicadores del programa (Lógica horizontal)

En su análisis horizontal, los indicadores propuestos en la MIR del Pp F026<sup>103</sup> fueron insuficientes, ya que se detectaron las áreas de oportunidad siguientes: 1) los indicadores de nivel propósito no cuantificaron las empresas que debieron canalizar productos y servicios a precios competitivos, así como el valor de dichos productos y servicios de las empresas; 2) no se estableció un indicador para medir la incorporación de nuevos Intermediarios Financieros que canalizan recursos de NAFIN; 3) no definió un indicador sobre el número de empresas beneficiadas con crédito, y 4) no se identificaron indicadores a nivel actividad sobre las acciones que generan el servicio para el componente de clientes con acceso por primera vez a los productos y servicios de NAFIN apoyados.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, NAFIN no delimitó el problema público del programa F026<sup>104</sup> al insuficiente financiamiento a las MIPYMES, no proporcionó la Matriz de Indicadores del Programa F026 actualizada para 2023, y no refirió información sobre el establecimiento de indicadores a nivel de actividad de las acciones que generan el servicio para el componente de clientes con acceso por primera vez a los productos y servicios de NAFIN apoyados, por lo que se mantiene lo observado.

c) Rendición de cuentas del programa F026 “Operación de financiamiento y asistencia técnica”

En los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del ejercicio fiscal 2021, se publicó información sobre el Pp F026, relacionada con los 12 indicadores; el objetivo al que se encuentran alineados, la información de meta programada anual y al periodo, así como el porcentaje de avance. Asimismo, en el documento de “Indicadores para Resultados” se reportaron las justificaciones en las diferencias de avances, respecto de las metas programadas en el Pp F026.<sup>105</sup>

d) Avances reportados y justificaciones de los indicadores del programa F026

De los avances reportados y las justificaciones de los indicadores del programa, la información reportada en los informes trimestrales y en la Cuenta Pública 2021 se detectaron inconsistencias en tres indicadores: 1) Porcentaje de penetración financiera

---

<sup>103</sup> Pp F026 “Operación de Financiamiento y Asistencia Técnica”.

<sup>104</sup> Pp F026 “Operación de Financiamiento y Asistencia Técnica”.

<sup>105</sup> Pp F026 “Operación de Financiamiento y Asistencia Técnica”.

(cartera de crédito directa de NAFIN e inducida al sector privado como porcentaje del PIB), ya que en la Cuenta Pública reportó 1.6% y, a su vez, en la “Justificación de diferencia de avances con respecto a las metas programadas” reportó 75.7%, por lo que no fue congruente; 2) Tasa de variación anual de los saldos de la cartera de crédito y garantías al sector privado, presentó una diferencia de 200.3% con lo reportado al cuarto trimestre y en la Cuenta Pública, y 3) Avance porcentual de cumplimiento del otorgamiento de crédito y garantías existió una diferencia de 28.7%.

En respuesta a la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares mediante el oficio número DNG-035/2023 del 24 de enero de 2023, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, NAFIN proporcionó los formatos rígidos que se utilizan para los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, y señaló que “no resulta factible para NAFIN realizar alguna modificación”; asimismo, justificó las diferencias y explicó el método de cálculo y el comportamiento de las variables de los indicadores del programa reportados en los Informes trimestrales y en la Cuenta Pública 2021, por lo que se solventa la observación.

#### 2021-2-06HIU-07-0190-07-006 **Recomendación**

Para que Nacional Financiera, S.N.C., revise y actualice la Matriz de Indicadores para Resultados del programa F026 ¿Operación de financiamiento y asistencia técnica¿, y atienda las áreas de mejora siguientes: a) valorar la delimitación del problema público de acuerdo con un insuficiente financiamiento a las MIPYMES, de conformidad con la Metodología de Marco Lógico de SHCP; b) diseñar indicadores para cuantificar el número de empresas que canalizaron productos y servicios a precios competitivos, así como el valor de dichos productos y servicios de las empresas; c) contar con un indicador para medir la incorporación de nuevos Intermediarios Financieros que canalizan recursos de NAFIN; d) definir un indicador sobre el número de empresas beneficiadas con crédito, y e) establecer indicadores a nivel actividad sobre las acciones que generan el servicio para el componente de clientes con acceso por primera vez a los productos y servicios de NAFIN apoyados, a fin de garantizar que la MIR del programa sea una herramienta de monitoreo suficiente y adecuada para evaluar el desempeño del programa F026, clarificar la operatividad de la política pública y atender el insuficiente financiamiento a las MIPYMES, en términos del capítulo III.2, de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, conforme a la Metodología de Marco Lógico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de los numerales III.1, IV.1 y IV.2, de la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos 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.

### ***Consecuencias Sociales***

De acuerdo con el diagnóstico del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2020-2024, el acceso al crédito formal a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) es insuficiente, por lo que se requiere profundizar el acceso a servicios financieros y al crédito de la población actualmente desatendida de este sector. Con los trabajos de auditoría se identificó que si bien, Nacional Financiera (NAFIN) en 2021, participó en el financiamiento de 1,474,618 créditos directos e inducidos por un monto total de 252,265,965.7 miles de pesos (mdp), registró una disminución de 8.9% (276,830,781.3 mdp), respecto de 2020. Asimismo, se verificó que NAFIN requiere precisar objetivos, estrategias, metas e indicadores específicos para la atención de las MIPYMES, así como acciones para diversificar sus apoyos en los sectores productivos de mayor relevancia como el industrial o para incrementar la colocación de créditos en todas las entidades federativas con potencial de desarrollo y presencia de MIPYMES.

Si bien NAFIN alcanzó con resultados financieros positivos brutos, y en términos generales desempeñó su mandato en materia de financiamiento y capacitación, la insuficiente focalización de las acciones institucionales para atender a las MIPYMES inhibe la contribución en el fomento al crédito a la población desentendida, y una menor canalización de recursos al sector industrial y de servicios, así como las regiones productivas, por lo que la inclusión financiera ha sido insuficiente. Ello restringe en la contribución de NAFIN a la apertura de nuevas MIPYMES, la permanencia de las ya existentes, la generación de empleos y su consecuente aportación al crecimiento económico del país.

### ***Buen Gobierno***

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

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

Se determinaron 11 resultados, de los cuales, 5 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 6 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 27 de enero de 2023, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el objetivo de fiscalizar el desempeño de Nacional Financiera, S.N.C. (NAFIN) en el otorgamiento de apoyos financieros a las MIPYMES. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, se señaló que el Gobierno Federal reconoció que el acceso al crédito formal a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) es reducido, por lo que las políticas del gobierno se orientan a fomentar el acceso a servicios financieros y al crédito de la población actualmente desatendida de este sector. De acuerdo con el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2020-2024, se precisa que la Banca de Desarrollo contribuye a promover el desarrollo económico a través de la inclusión financiera y el acceso al crédito en sectores y grupos que no cuentan con financiamiento.

En línea con lo anterior, el artículo 2o de la Ley Orgánica de Nacional Financiera establece que NAFIN, como Sociedad Nacional de Crédito e Institución de Banca de Desarrollo, tendrá por objeto promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y, en general, al desarrollo económico nacional y regional del país. Asimismo, en el artículo 5o, se indica que con el fin de fomentar el desarrollo integral del sector industrial y promover su eficiencia y competitividad, en el ejercicio de su objeto estará facultado para canalizar apoyos y recursos, así como promover el desarrollo tecnológico, la capacitación, la asistencia técnica y el incremento de la productividad.

Los resultados de la auditoría, así como las áreas de oportunidad y mejora institucional identificadas en el desarrollo de la auditoría, se muestran a continuación:

### *Planeación Estratégica*

La estrategia establecida por NAFIN en su Programa Institucional para el periodo 2020-2024 se enfoca en tres ejes rectores: i) fomento al desarrollo industrial nacional enfocado en sectores productivos; ii) impulso al desarrollo regional con base en las vocaciones productivas de cada región, y iii) impulsar y respaldar los proyectos económicos prioritarios del Gobierno Federal, la cual contó con líneas de acción y acciones. Sin embargo, el grupo auditor identificó las áreas de oportunidad siguientes: a) En la Estrategia NAFIN contenida en el Programa Institucional de Nacional Financiera 2020-2024, la entidad fiscalizada debe definir metas, parámetros e indicadores específicos para evaluar los tres ejes rectores con sus líneas de acción y acciones, las cuales se vinculan con los seis Objetivos Generales de la Planeación Estratégica 2021; b) En el documento denominado “Planeación Estratégica 2021” de NAFIN, de los seis Objetivos Generales si bien se vinculan con los ejes rectores de la Estrategia NAFIN, dentro de estos objetivos, se sugiere contar con uno específico para la atención al financiamiento de las MIPYMES, así como para otorgar capacitación y asistencia técnica a las MIPYMES e Instituciones Financieras No Bancarias.

### *Cobertura de apoyos financieros*

En cuanto a la cobertura en el otorgamiento de créditos, a efecto de evaluar la inclusión financiera de las empresas, NAFIN estableció la meta “Crecimiento en Inclusión Financiera del Sector” la cual reportó un avance de 87.0%; asimismo, respecto de la meta “Crecimiento en el Saldo de Crédito Directo e Inducido al Sector Privado” se registró un avance de 68.0%.

NAFIN informó que, en 2021, participó en el financiamiento de segundo piso por medio de líneas de fondeo, inducido por garantías otorgadas, y créditos directos con un monto de 252,265,965.7 mdp en 1,474,618 créditos; de este monto, 44.1% (111,133,579.7 mdp) correspondió a crédito inducido, 38.2% (96,480,902.0 mdp) a fondeo de créditos (por medio de intermediarios financieros), y 17.7% (44,651,484.0 mdp) fue crédito directamente otorgado por NAFIN. La operación de segundo piso se realizó por medio de 46 Intermediarios Financieros, quienes otorgaron créditos con fondeo y garantías, de los cuales, 26 fueron Intermediarios Financieros No Bancarios (IFNB) que representaron el 56.5% y 20 fueron Intermediarios Financieros Bancarios (IFB) que representaron el 43.5%.

De los 252,265,965.7 mdp, 58.2% (146,790,840.4 mdp en 1,184,999 créditos) fue para las MIPYMES,<sup>106</sup> el 41.8% restante (105,475,125.3 mdp en 289,619 créditos) se otorgó a grandes empresas.<sup>107</sup>

---

<sup>106</sup> La micro 10.9% (27,560,611.9 mdp) de monto de crédito y 32.1% (473,706 créditos) del total de créditos; la pequeña 37.2% (93,921,848.7 mdp) de monto de crédito y 39.8% (587,003 créditos) del total de créditos; y la mediana 10.1% (25,308,379.8 mdp) de monto de crédito y 8.4% (124,290 créditos) del total de créditos.

<sup>107</sup> Programa Institucional 2020-2024, Programa Institucional derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2020-2024. Nacional Financiera, S.N.C., p.11.

De manera específica, en el financiamiento (directo, segundo piso e inducido) por monto y por estrato, de 2020 a 2021, la mediana empresa tuvo un aumento del 26.9%, 4.7% para la pequeña empresa, mientras que se observó una disminución de 11.1% para la grande empresa y 8.8% para la microempresa. Por lo anterior, destaca que, si bien la pequeña y mediana empresa observaron una expansión de los instrumentos de NAFIN, la grande empresa tuvo la mayor participación del monto total de crédito con 41.8%, seguida por la pequeña empresa con 37.2%, y en menor medida la micro y mediana empresa con 10.9% y 10.1%, respectivamente. Lo anterior es consistente con lo señalado por el ente fiscalizado en su Programa Institucional 2020-2024, en el cual precisó que “pese a sus fortalezas en términos de capitalización y liquidez no logró satisfacer las necesidades de financiamiento que requieren las empresas, especialmente las MIPYMES, para el desarrollo del país”.<sup>108</sup>

Respecto de los créditos por sector, en 2021, de los 252,265,965.7 mdp, 32.3% correspondieron al sector de comercio; 21.2% al sector de industrias manufactureras; 16.4% al sector de servicios financieros de administración y alquiler de bienes muebles; 10.5% al sector servicios comunales y sociales (hoteles y restaurantes); 10.3% al sector de construcción; mientras que, el sector de minería y extracción de petróleo obtuvo 4.8%; 4.4% el sector de transportes y comunicaciones y 0.1% el sector de electricidad y agua. En cuanto a la distribución por número de créditos (1,474,618 créditos), el sector comercio reflejó el otorgamiento de un mayor número de créditos durante 2021 con 45.0% (663,642 créditos), seguido con el 22.6% (333,195 créditos) y 12.1% (178,770 créditos) del sector de industria manufacturera y el sector de servicios comunales y sociales (hoteles y restaurantes), respectivamente, por otra parte, los sectores menos atendidos fueron la minería y extracción de petróleo, transportes y comunicaciones, y electricidad y agua.

En 2021, NAFIN informó que, del monto total de crédito (252,265,965.7 mdp), la mayor participación por entidad federativa se registró en la Ciudad de México con 36.4%, Nuevo León 18.1%, Estado de México 9.0%, Jalisco 5.0%, Veracruz 3.2%, Sinaloa 3.1%, Coahuila 2.9% y Guanajuato 2.8%; mientras que la menor participación fue para Baja California Sur 0.1%, Nayarit 0.1%, Guerrero 0.1%, Zacatecas 0.1%, y Tlaxcala 0.1%, esta situación revela un área de mejora para “la función de NAFIN respecto de promover, gestionar y poner en marcha proyectos que atiendan necesidades de las MIPYMES en las distintas zonas del país o que propicien el mejor aprovechamiento de los recursos”<sup>109</sup> para las micro, pequeñas y medianas empresas en dichos estados. Por lo anterior existe la oportunidad para que NAFIN diversifique la colocación de financiamiento a nivel estatal, de acuerdo con la identificación de MIPYMES no atendidas en las entidades federativas.

En 2021, del crédito inducido por medio de garantías (111,133,579.7 mdp en 50,419 créditos), el 50.4% correspondió al sector comercio; 26.2% al sector servicios; y 23.4% al sector industria; dicha situación mostró mayor concentración en el sector comercio.

---

<sup>108</sup> Programa Institucional 2020-2024, Programa Institucional derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2020-2024. Nacional Financiera, S.N.C., p.11.

<sup>109</sup> Ley Orgánica de Nacional Financiera, artículo 5o, fracción I.

Asimismo, por estrato, las MIPYMES tuvieron la mayor participación con 97.8%, mientras que la grande empresa fue de 2.2%. NAFIN precisó que las micro, pequeñas y medianas empresas presentaron la participación más alta en cuanto al número de créditos garantizados con 99.5%, y 0.5% la grande empresa, debido a la diversificación de los créditos en la población objetivo de las MIPYMES. Por entidad federativa en el monto inducido de crédito, la mayor participación fue de 18.3% para la Ciudad de México, y la menor fue de 0.4% a Campeche y Tlaxcala.

En 2021, los Intermediarios Financieros Bancarios y No Bancarios (IFNB) otorgaron créditos garantizados por NAFIN con una participación de 72.7% y 27.3%, respectivamente; lo que implicó que dada la concentración en bancos, los IFNB, y en especial a las SOFOMES, no tuvieron una participación relevante en la inducción crediticia por medio de las garantías de NAFIN, aun cuando la institución los considera “socios estratégicos de la Banca de Desarrollo, ya que son esenciales para impulsar la penetración del crédito en el país y con ello llegar a regiones con una baja o nula presencia de los IFB”,<sup>110</sup> de acuerdo con una de las líneas de acción de la Estrategia NAFIN referente a “Estimular el crecimiento y penetración del crédito a las MIPYMES a través de Bancos Regionales e Intermediarios Financieros No Bancarios alineados a los objetivos de las instituciones” del Programa Institucional de Nacional Financiera 2020-2024.

#### *Resultados del financiamiento a las MIPYMES*

De los resultados generales a la contribución de las micro, pequeñas y medianas empresas en 2021, éstos disminuyeron en comparación con 2020 en los indicadores de monitoreo siguientes: el número total de MIPYMES atendidas por entidad federativa (22.7%); el número de empresas atendidas por primera vez (17.2%); el número de proyectos de energía renovable (31.0%); el monto del financiamiento a proyectos de energía renovable (29.4%); y en el crecimiento del saldo de crédito directo e inducido al sector privado por estrato (25.9%), por lo que existe un área de mejora en potenciar dichos resultados para una mayor canalización de apoyos financieros a las MIPYMES.

#### *Desempeño financiero*

En cuanto al desempeño financiero en 2021, NAFIN registró ingresos por intereses de 19,290.0 Millones de pesos (Mdp), y un gasto por intereses de 13,928.0 Mdp, obteniendo un margen financiero positivo de 5,362.0 Mdp (27.8%); después del registro de estimaciones preventivas para riesgos de crédito, el margen ajustado por riesgos crediticios fue positivo por 641.0 Mdp. El gasto neto de su operación, cuyo componente más representativo fue el aprovechamiento pagado al Gobierno Federal de 6,028.0 Mdp, junto con el resultado de subsidiarias, asociadas e impuestos, dio como resultado una pérdida neta de 6,565.0 Mdp, lo que se traduce en un margen neto negativo de 34.0%; dada la

---

<sup>110</sup> Programa Institucional 2020-2024, Programa Institucional derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2020-2024. Nacional Financiera, S.N.C., p.12.

pérdida del ejercicio 2021, su rentabilidad sobre activos (ROA) y sobre capital contable (ROE) registrados en reportes públicos de la CNBV fueron negativos en 1.3% y 15.5%, respectivamente.

Por medio de los reportes públicos de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), el grupo auditor confirmó que NAFIN logró un índice de capitalización (ICAP) de 20.1%, esto es superior al 10.5% requerido por la normativa bancaria para operar sin medidas correctivas, lo que reflejó que NAFIN fue solvente bajo los parámetros de la normativa y revela un potencial de movilización de recursos de crédito directo e inducido para atender las necesidades del mercado objeto del mandato de NAFIN, incluido el de las MIPYMES.

NAFIN contó con activos totales por 499,272.0 Mdp, financiados por pasivos totales con saldo de 459,063.0 Mdp (91.9% del saldo del activo), y un Capital Contable de 40,209 Mdp (8.1% del saldo del activo), el cual incluye la aportación de capital de parte de la SHCP por 4,274.0 Mdp proveniente del aprovechamiento pagado en el año. Comparado con el año 2020, el saldo de los activos disminuyó 17.5%, principalmente por la reducción en la cartera de crédito dada una menor colocación observada en 2021 respecto de 2020. De los activos de 2021, el 35.4% correspondió a cartera de crédito neta, mientras que 59.5% correspondió a activos enfocados a actividades de inversión. De la cartera de crédito vigente y vencida, en 2021, el 47.8% correspondió a créditos enfocados a MIPYMES, el 52.2% a grandes empresas, y el 0.1% fueron créditos a ex empleados.

Dada su actividad en la inducción de créditos mediante garantías, mantuvo posiciones en cuentas de orden por garantías otorgadas por 89,610.0 Mdp, superior en 6.4% respecto de 2020.

En cuanto a los principales indicadores financieros reportados por la CNBV para el cierre de 2021, el grupo auditor identificó que su cartera vencida fue equivalente al 2.8% de su cartera total (IMOR), la cual estuvo cubierta 2.4 veces por sus estimaciones preventivas para riesgos de crédito (ICOR), y reportó una liquidez de 686.1%, lo que indicó que sus activos circulantes fueron suficientes para cubrir sus pasivos circulantes. Comparado con los conjuntos de la Banca de Desarrollo y Banca Múltiple, su IMOR se ubicó en un rango intermedio, y contó con un ICOR y liquidez superiores al de éstas, por lo que mostró fortaleza para llevar a cabo su operación financiera.

#### *Ejecución de los recursos fiscales*

NAFIN tiene a su cargo, como entidad responsable el programa de apoyo fiscal “Operación de financiamiento y asistencia técnica a MIPYMES” durante 2021, destacando su asignación y uso de los recursos para pagar servicios personales, gasto de operación y otros de corriente. Cabe señalar que los recursos asignados a este programa se ejercieron en su totalidad en gasto corriente y se alcanzaron sus objetivos y metas en relación con su objeto, y destino de gasto previsto.

### *Innovación financiera*

En 2021, NAFIN inició la implementación del “Proyecto Sectorial Reactivación 21”, al amparo del Esquema de Garantía Automática, mediante el cual estableció el producto “Financiamiento de Contratos de proveedores directos e indirectos del Gobierno Federal” y apoyó a los proveedores y contratistas que participan en proyectos prioritarios para el Gobierno Federal referente a las obras del Tren Maya, Refinería Dos Bocas, Tren interurbano, Aeropuerto Felipe Ángeles y el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec. En dicho proyecto también estableció el producto “Financiamiento para el Desarrollo Sectorial e Inclusión Financiera” para el desarrollo de los sectores consolidados como el textil, la construcción, el cuero y el calzado; y la inclusión financiera, en específico de las mujeres empresarias y el Programa Crédito Joven. Por medio de este producto, NAFIN apoyó a sectores como la biotecnología, el comercio electrónico, el desarrollo tecnológico y los dispositivos médicos, y destacó que son sectores que no se habían apoyado previamente con una oferta focalizada.

Respecto del diseño e implementación de tecnologías financieras digitales, en 2021, NAFIN creó la Dirección General Adjunta de Banca Digital y presentó al Consejo Directivo de Nacional Financiera, S.N.C. la “Estrategia de Banca Digital”, la cual fue autorizada, en la que estableció las necesidades del negocio, como lo fueron el incremento de nuevas líneas crediticias, incluir herramientas bancarias web y banca móvil, ampliar la atención de las MIPYMES mediante herramientas digitales, generar información dinámica del comportamiento del portafolio de las MIPYMES y cobros digitales de las empresas. Con respecto a este tema, existe un área de oportunidad en la implementación y los avances.

### *Capacitación, promoción y asistencia técnica*

En 2021, NAFIN dispuso de la estrategia prioritaria 4.1. “ofrecer capacitación y asistencia técnica para las MIPYMES enfocada en gestión empresarial, eficiencia operativa y gobierno corporativo para incrementar su productividad, permanencia y acceso al crédito”, para lo cual estableció la meta de otorgar 80,400 cursos, de los cuales reportó 332,395, lo que significó un avance mayor a 4 veces la meta programada, debido a que los cursos fueron impartidos de manera virtual mediante la plataforma [www.nafintecapacita.com](http://www.nafintecapacita.com), lo que facilita un mayor acceso a los contenidos ofrecidos por el ente fiscalizado.

En cuanto a la capacitación y asistencia técnica dirigida a Intermediarios Financieros, NAFIN tuvo un área de oportunidad para expandir su asociación y sinergia con las instituciones financieras. Asimismo, indicó que se encuentra en revisión la implementación y fortalecimiento de esta línea de acción.

### *Opinión del grupo auditor*

Durante 2021, NAFIN cumplió su objeto de promover el ahorro y la inversión, así como canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general al desarrollo económico nacional y regional del país, así como sus funciones de financiamiento al

canalizar 1,474,618 créditos, por un monto total de 252,265,965.7 miles de pesos (mdp), de este monto, 44.1% (111,133,579.7 mdp) correspondió a crédito inducido, 38.2% (96,480,902.0 mdp) a fondeo de créditos (por medio de intermediarios financieros), y 17.7% (44,651,484.0 mdp) fue crédito directamente otorgado por NAFIN, así como de capacitación y asistencia técnica. El grupo auditor identificó las áreas de oportunidad y mejora siguientes: 1) actualizar y fortalecer su programación y planeación vigente, a fin de definir estrategias, líneas de acción, metas, parámetros e indicadores específicos para evaluar sus objetivos, y contar con un objetivo específico para la atención al financiamiento de las MIPYMES; 2) elaborar un Plan de Acción en el que establezca las acciones para expandir y diversificar tanto el crédito directo, segundo piso e inducido en el segmento objetivo de MIPYMES, asimismo, revise su estrategia para la colocación de cartera y una mayor canalización de recursos por sector económico, tamaño de empresa y región del país; 3) diseñar un diagnóstico de las necesidades de capacitación de las Instituciones Financieras, y con ello dar seguimiento al Proyecto de Capacitación y Asistencia Técnica dirigido a Instituciones Financieras, y 4) establecer mecanismos para la implementación y seguimiento de su “Estrategia de Banca Digital” con el fin de promover la inclusión financiera de las MIPYMES mediante la innovación de productos, servicios y tecnologías financieras.

Se considera relevante la atención de las áreas de oportunidad identificadas, a fin de fortalecer los procesos de programación, planeación, cobertura de apoyos financieros, capacitación, asistencia técnica, evaluación y control, a efecto de que las acciones de NAFIN contribuyan de manera efectiva a la atención del problema público, el cual en términos de accesibilidad al financiamiento formal destinado a las MIPYMES ha sido parcialmente atendido.

#### *Valor de la fiscalización*

El valor de fiscalización de esta auditoría sobre la revisión de la Cuenta Pública 2021 radica en que la atención de las recomendaciones y áreas de oportunidad identificadas en esta auditoría permitirá a la entidad fiscalizada: a) fortalecer la alineación de sus procesos de planeación estratégica de mediano y corto plazo; b) disponer de parámetros que le permitan conocer el grado de avance de los objetivos y metas de la política pública; c) usar nuevos productos y tecnologías para atender a la población objetivo de las MIPYMES; d) fortalecer el proceso de capacitación y asistencia técnica a las MIPYMES e Instituciones Financieras No Bancarias con la finalidad de incrementar la penetración del crédito en el sector privado, y e) implementar estrategias que permitan diversificar el acceso al financiamiento por sectores económicos, estratos y regiones. Lo anterior permitirá fortalecer el desempeño de Nacional Financiera, S.N.C., en el logro de su objeto, referente a canalizar apoyos financieros y técnicos al fomento industrial y en general, al desarrollo económico nacional y regional del país, así como promover la capacitación, la asistencia técnica y el incremento de la productividad y con ello profundizar el financiamiento a las MIPYMES, impulsar una mayor inclusión financiera y contribuir al desarrollo económico del país.

***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. Verificar que, en 2021, NAFIN estableció e implementó una Planeación Estratégica alineada a su Programa Institucional 2020-2024, a fin de alcanzar sus objetivos, indicadores y metas en sus procesos, así como su correspondencia con la planeación nacional e institucional de mediano y corto plazo; asimismo, analizar si el diseño de los objetivos prioritarios se realizó con base en líneas estratégicas, metas e indicadores para evaluar el avance de su objeto general.
2. Verificar que, en 2021, NAFIN avanzó con sus metas en la colocación de créditos a fin de contribuir al acceso y cobertura en la atención del sector MIPYMES.
3. Verificar que, en 2021, NAFIN avanzó con sus metas relativas a otorgar garantías destinadas a fin de contribuir al acceso y cobertura en la atención del sector MIPYMES, así como su efecto en el comportamiento de las garantías otorgadas (saldo contingente) registradas en cuentas de orden de los Estados Financieros de 2021.
4. Verificar que, en 2021, NAFIN contribuyó al desarrollo económico del país mediante la asignación de apoyos financieros, capacitación y asistencia técnica canalizado a las MIPYMES con base en los objetivos, estrategias y metas, definidos como prioritarios en el Programa Institucional 2020-2024, así como la atención al problema público planteado en el Pp F026 "Operación de financiamiento y asistencia técnica".

5. Analizar los estados financieros emitidos por NAFIN en 2021, incluyendo sus índices financieros (capitalización, liquidez y morosidad, así como la administración de riesgos que llevó a cabo en ese año), a fin de revisar cómo su situación financiera le permitió atender sus objetivos, metas e indicadores, así como las oportunidades y retos que presentó.
6. Analizar los resultados e indicadores relacionados con la ejecución de los recursos fiscales destinados al programa F026 "Operación de financiamiento y asistencia técnica a MIPYMES" durante 2021.
7. Verificar que, en 2021, NAFIN desarrolló nuevos programas y productos financieros que fomentaran la innovación e inclusión financiera y que le permitieran atender las necesidades de financiamiento de los sectores y población objetivo que se establece en su Programa Institucional, así como la incorporación de nuevos clientes potenciales. Además, que contó con una Estrategia Digital en la que definió los objetivos para el desarrollo de nuevas tecnologías en el otorgamiento de apoyos financieros a las MIPYMES que facilitaran el mayor acceso al crédito.
8. Comprobar que, en 2021, NAFIN promovió la asistencia técnica por medio de la capacitación y promoción de los programas y productos financieros, a fin de fomentar el financiamiento.
9. Verificar el avance, durante 2021, en la implementación y contribución de NAFIN a las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, relacionadas con el financiamiento mediante el otorgamiento de créditos y garantías.
10. Verificar los componentes del control interno institucional de NAFIN implementados en 2021, a fin de evaluar si dispuso de mecanismos para lograr una seguridad razonable en el logro de sus objetivos, indicadores y metas en materia de otorgamiento de créditos y garantías destinados a las MIPYMES.
11. Comprobar que la información reportada por NAFIN en 2021, en los diferentes instrumentos de rendición de cuentas fue confiable y oportuna, y se relacionó con el cumplimiento de su objeto legal y misión institucional en el otorgamiento de créditos y garantías.

#### *Áreas Revisadas*

*La Dirección General y las direcciones generales adjuntas siguientes: Financiera; Banca de Empresas; Instituciones Financieras; Promoción Institucional; Jurídica y Fiduciaria; Administración y Finanzas; Planeación Estratégica; Emisiones y Relaciones Internacionales; Tecnología y Procesos; Banca Digital; y Crédito (Crédito; Administración de Mercados y Tesorería; Administración Crediticia; y Seguimiento y Recuperación).*

### *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: artículo 45.
2. Ley de Planeación: artículo 26 Bis, fracciones II, III, IV y V.
3. Ley General de Responsabilidades Administrativas: artículo 7o, párrafo primero, fracciones I y VI.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley de Instituciones de Crédito, artículos 30, párrafo tercero, 44 Bis 2, párrafo primero, y 44 Bis 3, párrafo primero; Ley Orgánica de Nacional Financiera, artículo 2o, párrafo primero y 5o, párrafo primero, fracción I y III; Programa Institucional de NAFIN 2020-2024, Objetivos Prioritarios 3 y 4; Planeación Estratégica de NAFIN 2021, Objetivo General 5; Manual de Organización de Nacional Financiera, apartado de las funciones de la Dirección General Adjunta de Planeación Estratégica; Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, conforme la Metodología de Marco Lógico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, capítulo III.2; Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, numerales III.1, IV.1 y IV.2; Agenda para el fortalecimiento de la Banca de Desarrollo, principio 7.

### *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.