

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Cetes Directo

Auditoría de Desempeño: 2023-0-06100-07-0329-2024

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 329

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 2023 en consideración de lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar los resultados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia del financiamiento obtenido mediante la plataforma "Cetesdirecto", a fin de contribuir a fomentar el ahorro y el acceso directo a la compra de instrumentos gubernamentales.

Alcance

La auditoría se refiere al ejercicio fiscal 2023, y el alcance temático comprendió la evaluación de los resultados del Programa presupuestario (Pp) F028 "Servicios fiduciarios", en términos de los procesos implementados para la colocación de valores gubernamentales de manera directa, en lo referente al diseño del marco programático, normativo y operativo; la adquisición de títulos operados mediante la plataforma "Cetesdirecto"; el seguimiento de la implementación de ésta; su contribución en el fomento al ahorro y el acceso directo a la compra de instrumentos gubernamentales, y la economía de los recursos presupuestarios.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Nacional Financiera, S.N.C., en la operación del Pp F028 "Servicios fiduciarios", en materia de Cetesdirecto.

Antecedentes

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el Gobierno Federal estableció una agenda enfocada a incrementar el acceso de los servicios financieros entre la población de bajos recursos; en el Eje 2 “Economía competitiva y generadora de empleos”, apartado de Economía y finanzas públicas, se estableció la estrategia 1.5 “Fomentar el desarrollo de nuevos productos que aumenten las posibilidades de acceso de la población al sistema financiero y con ello mejoren su bienestar”, encaminada a dotar de mayor competencia y eficiencia al sistema financiero, por lo que Cetesdirecto fue congruente con la necesidad de continuar mejorando las condiciones de acceso y oferta de servicios financieros para las familias de ingresos medios y bajos, representando una alternativa de inversión para los pequeños y medianos ahorradores.

Asimismo, el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2008-2012 estableció como parte de la estrategia de crédito público crear un programa de colocación directa de títulos gubernamentales entre los pequeños ahorradores y así mejorar el acceso de los pequeños inversionistas al mercado primario de valores gubernamentales.

En ese sentido, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitó a Nacional Financiera, S.N.C., desarrollar y operar el Programa de Venta de Títulos en Directo al Público (Cetesdirecto), a fin de mejorar las condiciones de acceso a la población mexicana a los servicios financieros, así como de promover una cultura financiera y del ahorro. De esta forma, el 31 de diciembre de 2008, la secretaria, como Mandante, celebró con Nacional Financiera, S.N.C., como Mandataria, el Contrato de Mandato sin Representación para llevar a cabo los actos necesarios para desarrollar, implementar y operar Cetesdirecto.

El 20 de octubre de 2009, Nacional Financiera, S.N.C., mediante su Dirección de Tesorería, como Fideicomitente, y por conducto de su Dirección Fiduciaria, como Fiduciaria, formalizó el Contrato de Fideicomiso Público de Administración número 80595, denominado “Venta de Títulos en Directo al Público”.

Con base en lo anterior, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le compete coordinar, evaluar y vigilar la actuación de Nacional Financiera, S.N.C. De manera específica, la Unidad de Crédito Público y Asuntos Internacionales de Hacienda tiene la atribución de “Formular, para aprobación superior y con la participación que corresponda a la Unidad de Banca de Desarrollo, las políticas y los programas globales de la banca de desarrollo y de los fideicomisos públicos de fomento coordinados por la Secretaría, en lo referente a su desempeño como instrumento de financiamiento del desarrollo nacional, sectorial y regional, así como evaluar sus resultados”; en tanto que, la Dirección de Venta de Títulos en Directo al Público tiene el objetivo de “Coordinar y administrar, el Canal de Distribución de Títulos en Directo al Público el cual es desarrollado, administrado y operado mediante el Fideicomiso 80595, asegurando el control del desarrollo, implementación y mantenimiento, con la finalidad de garantizar que se dé cumplimiento al mandato otorgado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.”

Para la operación de Cetes Directo, en 2023, se emplearon los Programas presupuestarios (Pp) F028 “Servicios fiduciarios”, de Nacional Financiera, S.N.C., mediante el que se erogaron recursos para diferentes fideicomisos, entre ellos el Fideicomiso Público de Administración número 80595, denominado “Venta de Títulos en Directo al Público”, que corresponde a la operación de la plataforma Cetesdirecto, y D001 “Valores gubernamentales”, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el que se pagaron los intereses derivados de la colocación de valores gubernamentales, las comisiones de la deuda interna y los gastos de la deuda interna, que incluyó los relativos a los títulos adquiridos mediante la plataforma.

Resultados

1. Marco programático, normativo y operativo

Cetesdirecto es una plataforma en internet para que cualquier persona pueda adquirir valores gubernamentales ¹ sin la intermediación de la banca, casas de bolsa u otras instituciones; esta plataforma es operada por Nacional Financiera, S.N.C., como resultado de la solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para desarrollar y manejar el Programa de Venta de Títulos en Directo al Público (Cetesdirecto), a fin de mejorar las condiciones de acceso a la población mexicana a los servicios financieros, así como promover una cultura financiera y del ahorro.

En 2023, la plataforma Cetesdirecto operó con 8 tipos de valores gubernamentales, de los cuales 7 fueron en pesos y 1 (UDIBONOS) en Unidades de Inversión (UDIS), con plazos de 28 días hasta 30 años, así como con 2 tipos de sociedades de inversión, uno con liquidez diaria (BONDDIA) y otro a 72 horas (ENERFIN).

Para la operación de Cetesdirecto se emplearon los Programas presupuestarios (Pp) F028 “Servicios fiduciarios”, de Nacional Financiera, S.N.C., mediante el que se erogaron recursos para diferentes fideicomisos, entre ellos el Fideicomiso Público de Administración número 80595, denominado “Venta de Títulos en Directo al Público”, que se corresponde con la plataforma Cetesdirecto, y D001 “Valores gubernamentales”, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el que se pagaron los intereses derivados de la colocación de valores gubernamentales, las comisiones de la deuda interna y los gastos de la deuda interna, que incluyó los relativos a los títulos adquiridos mediante la plataforma.

¹ Los valores gubernamentales se refieren a los títulos de deuda emitidos por el Gobierno Federal mediante el Banco de México en su papel de agente financiero. Los instrumentos vigentes son: Certificados de la Tesorería de la Federación (Cetes); Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (Bondes D); Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal (BONDES F); Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en moneda nacional con tasa de interés variable, alineados a criterios Ambientales, Sociales y de Gobierno Corporativo (Bondes G); Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en moneda nacional con tasa de interés fija, alineados a criterios Ambientales, Sociales y de Gobierno Corporativo (BONOS MS); Bonos de Desarrollo a tasa fija (Bonos); Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión (Udibonos), y Bonos de Protección al Ahorro (BPAG28, BPAG91 y BPA182).

En cuanto al diseño programático, la operación de la plataforma Cetesdirecto se alineó con el Eje III “Economía” del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, y por su naturaleza, se alineó con los objetivos prioritarios 5 “Sistema financiero y de pensiones”, y 6 “Financiamiento y banca de desarrollo”, definidos en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024. Asimismo, se vinculó con el objetivo 1 “Facilitar el acceso a productos y servicios financieros para personas y MIPYME”, de la Política Nacional de Inclusión Financiera, específicamente con la línea de acción 1.3.1 “Promover el ahorro e inversión en el mercado de capitales y en el de valores gubernamentales entre la base de la pirámide, especialmente, a través de Cetes Directo.”

En la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp F028 “Servicios fiduciarios”, se identificaron los objetivos y los indicadores de los niveles Fin y Propósito, de los cuales se determinó que Cetesdirecto es un Fideicomiso de la Banca de Desarrollo, operado como un Canal de Distribución de Títulos en Directo al Público (Cetesdirecto), con el propósito de que el sector público cuente con servicios fiduciarios mediante Nacional Financiera, S.N.C., como alternativas para facilitar el desarrollo de proyectos de carácter económico y social en México.

Respecto del marco normativo, en la Ley Orgánica de Nacional Financiera se señaló que a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le compete coordinar, evaluar y vigilar la actuación de Nacional Financiera, así como autorizar las modalidades en la asignación de recursos.

Para el diseño, la operación y el seguimiento de Cetesdirecto se establecieron, tanto en la normativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como de Nacional Financiera, S.N.C., las facultades, atribuciones y funciones específicas de ambos entes públicos para la consecución de los objetivos programáticos; asimismo, el Manual de Organización de Nacional Financiera indica que la Dirección General Adjunta Financiera, mediante la Dirección de Venta de Títulos en Directo al Público, tiene la función de fungir como enlace entre Nacional Financiera, S.N.C., y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar los actos necesarios para el desarrollo, implementación y operación del Canal de Distribución de Títulos en Directo al Público.

Finalmente, para la operación de la plataforma Cetesdirecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estableció, en el Manual de Procedimientos de la Unidad de Crédito Público, el procedimiento 210.3.02 “Efectuar ejercicios de programación financiera”, que proporciona, mediante la Dirección de Programación Financiera y la Dirección General de Captación, elementos para la toma de decisiones en la estrategia de colocación de valores gubernamentales. Asimismo, Nacional Financiera, S.N.C., elaboró el Manual Operativo de la Venta de Títulos en Directo al Público, en el que se establecieron 25 actividades para cumplir con el objetivo del proceso “Venta de Títulos en Directo al Público”, relativo a coordinar, administrar, vigilar, controlar y operar el Canal de Distribución de Títulos en Directo al Público, el cual es desarrollado, administrado y operado mediante el Fideicomiso 80595, a fin de dar cumplimiento al mandato otorgado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2. Adquisición de títulos mediante Cetesdirecto

En el “Informe de actividades del Delegado Fiduciario Especial del Fideicomiso SVD”, correspondiente al cierre de 2023, Nacional Financiera, S.N.C., estableció dos indicadores vinculados con la operación de la plataforma “Cetesdirecto”. Para el primero, “Número de contrataciones anuales”, la meta fue superada, con un porcentaje de cumplimiento del 129.6%, y sus resultados alcanzaron los 830,201 contratos; y, para el segundo, “Saldos en Millones de Pesos (MDP)”, se tuvo un porcentaje de cumplimiento del 114.0%, que significó un saldo acumulado de 128,686,000.0 miles de pesos.

Respecto de los mecanismos para la adquisición de títulos, el Banco de México funge como el agente financiero del Gobierno Federal, ya que la emisión, colocación, compra y venta de valores representativos de la deuda interna (como son los valores gubernamentales), son actividades exclusivas del Banco Central. Por su parte, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contó con mecanismos para la adquisición de títulos en el mercado primario, mediante las subastas semanales, cuyas reglas para participar se encuentran descritas en la Circular 5/2012,² para contribuir al fortalecimiento de los mercados y al desarrollo del programa de venta de títulos en directo para personas físicas “Cetesdirecto”.

Para la colocación directa, Nacional Financiera, S.N.C., contó con el Manual Operativo de la Venta de Títulos en Directo al Público, en el que se estableció un procedimiento con 20 actividades para la ejecución de instrucciones de compra y venta de operaciones de clientes de la plataforma.

Respecto de la colocación primaria y directa, en 2023, mediante subastas, se efectuaron 598 operaciones primarias, de las cuales, el 34.8% (208) fueron Cetes; el 26.1% (156), Bonos IPAB; el 21.7% (130), Bondes F; el 8.7% (52) Bonos, y el 8.7% (52), se refirieron a Udibonos.³

Las 598 operaciones equivalieron a 38,603,885,015 títulos, con un valor nominal⁴ de 390,178,019.0 miles de pesos y un valor de colocación⁵ de 381,563,421.1 miles de pesos, así como con un aprovechamiento⁶ de 8,614,597.8 miles de pesos y un valor designado de 383,428,135.5 miles de pesos, lo que significó una diferencia de 1,864,714.3 miles de pesos más respecto de lo colocado (381,563,421.1 miles de pesos), resultado de la conversión de 273,876.3 miles de UDIS a su valor en pesos.

² DOF, 2 de marzo de 2012, modificada el 13 de julio de 2018.

³ La suma de las subastas efectuadas mediante Cetes (208), Bondes F (130), Bonos (52) y Udibonos (52) equivalieron a 442 operaciones, en tanto que, los Bonos IPAB sumaron 156 operaciones en 2023.

⁴ Es el valor impreso de cada instrumento financiero, por ejemplo; CETES tienen un valor nominal de 10.0 pesos, los BONDES D y BONOS de 100.0 pesos y UDIBONOS de 100 UDIS.

⁵ Es el valor real al que fue colocado el instrumento financiero por el precio (Valor Nominal por Precio).

⁶ Se refiere al diferencial entre el valor nominal y el valor de la colocación:

Si el valor nominal es menor al valor de colocación, corresponde a una pérdida. Arriba de par.

Si el valor nominal es mayor al valor de colocación, corresponde a un aprovechamiento. Bajo par.

Si el valor nominal es igual al valor de colocación, no existe pérdida ni aprovechamiento. A la par.

De las 598 operaciones primarias, la participación en los tipos de títulos y su valor nominal fue la siguiente:

- En relación con las 130 (21.7%) operaciones colocadas mediante Bondes, con la venta de 2,342,376 de títulos, éstos tuvieron un valor nominal de 234,237.6 miles de pesos y de colocación de 233,516.2 miles pesos, que dio como resultado un aprovechamiento de 721.4 miles de pesos.
- Respecto de los Bonos, las 52 (8.7%) operaciones, mediante la venta de 31,886,818 títulos, representaron un valor nominal de 3,188,681.8 miles de pesos y de colocación de 2,875,313.3 miles de pesos, lo que significó un aprovechamiento de 313,368.5 miles de pesos.
- En cuanto a los Cetes, las 208 (34.8%) operaciones, con la venta de 38,557,894,250 títulos, ascendieron a un valor nominal de 385,578,942.5 miles de pesos, un valor de colocación de 377,297,305.0 miles de pesos, y un aprovechamiento de 8,281,637.5 miles de pesos.
- De acuerdo con los Udibonos, las 52 (8.7%) operaciones, por medio de 2,998,108 títulos, sumaron un valor nominal de 299,810.8 miles de UDIS, un valor de colocación de 273,876.3 miles de UDIS, un aprovechamiento de 25,934.5 miles de UDIS, y un monto designado de 2,138,590.7 miles de pesos, debido a la conversión de las UDIS a su valor en pesos.
- Por lo que se refiere a los Bonos IPAB, las 156 (26.1%) operaciones, mediante la venta de 8,763,463 títulos, sumaron un monto nominal de 876,346.3 miles de pesos, un valor de colocación de 883,410.4 miles de pesos, una pérdida de 7,064.1 miles de pesos.

Por su parte, Nacional Financiera, S.N.C., señaló que, a 2023, se contabilizaron 7,515,379,070 títulos vigentes, los cuales se valuaron en 78,345,617.1 miles de pesos, con un precio promedio ponderado de 34.2 pesos, un plazo promedio ponderado de 1.3 años y una tasa del 11.1%. De los títulos emitidos, los Cetes contabilizaron la mayor participación vigente, con el 99.4%, que representaron 7,473,125,988 títulos, con un monto de 72,428,340.4 miles de pesos, y con un precio promedio ponderado de 9.7 pesos. Posteriormente, los Bonos vigentes en 2023 participaron con el 0.4%, cuya valuación ascendió a 2,629,667.1 miles de pesos, un plazo promedio ponderado de 13.9 años y una tasa del 9.1%. Asimismo, los 4,655,236 títulos de BPA182 representaron el 0.1% de los títulos vigentes, sumando un total de 474,250.2 miles de pesos y una tasa promedio ponderada del 11.5%.

3. Seguimiento del desempeño de Cetesdirecto

En los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del cuarto trimestre de 2023, se reportaron 12 indicadores relacionados con las finanzas del

sector público, en materia de ingresos y gastos, cuyos resultados en 2022 fueron utilizados como un término de referencia para la programación de 2023, y de los cuales se presentó su valor estimado en la Ley de Ingresos y en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y se reportó lo observado en 2023 y su porcentaje respecto del Producto Interno Bruto.

Asimismo, se identificó que la deuda del sector público se divide en las obligaciones contratadas por el Gobierno Federal; el endeudamiento del Gobierno Federal, Empresas Productivas del Estado y Banca de Desarrollo, así como todos los instrumentos de política pública que pudieran implicar endeudamiento a cargo del sector público, entre los que se identificaron 3 conceptos vinculados con la operación de Cetesdirecto, que fueron la emisión de valores gubernamentales; la Banca de Desarrollo, en específico Nacional Financiera, S.N.C., y el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

Además, Nacional Financiera, S.N.C., elaboró los informes de actividades del Fideicomiso Venta de Títulos en Directo al Público de 2023, en los que se estableció un indicador sobre la contratación de nuevos clientes de la plataforma Cetesdirecto, el cual registró un acumulado de 830,201 contrataciones de clientes nuevos de la plataforma Cetesdirecto que, en función de las metas establecidas, se presentó un avance del 430.1% en el parámetro mínimo, 225.6% en el satisfactorio y 141.9% en el sobresaliente, y significaron una evolución del 227.0% respecto de los 365,695 contratos de 2022.

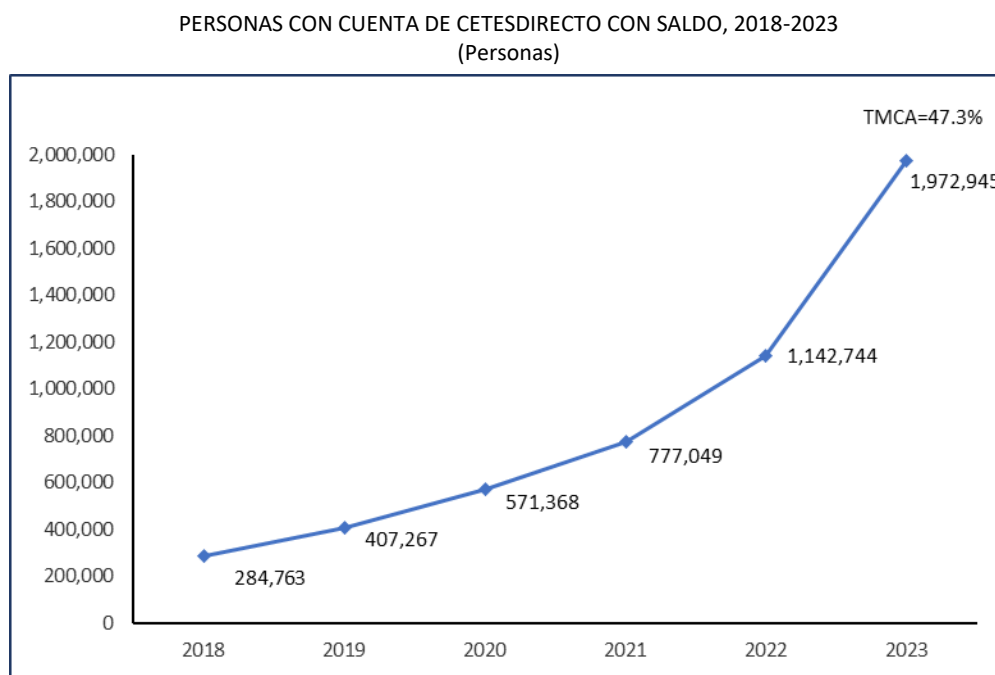
Nacional Financiera, S.N.C., contó con el Manual Operativo de la Venta de Títulos en Directo al Público, en el cual se estableció un procedimiento como mecanismo de seguimiento del desempeño del fideicomiso 80595, mediante el que la Dirección de Venta de Títulos en Directo al Público estableció 9 actividades, a efecto de informar mensualmente al Comité Técnico del Fideicomiso el desempeño del Fideicomiso, y de manera trimestral a la Unidad de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a la Dirección Fiduciaria sobre el desempeño del producto Cetesdirecto.

En cuanto al registro y destino del Canal de Distribución de Títulos en Directo al Público, Nacional Financiera, S.N.C., reportó, en el “Seguimiento del estado analítico consolidado del ejercicio del presupuesto del gasto”, un presupuesto programado de 445,613.9 miles de pesos, y un monto comprometido formalizado ejercido de 130,164.4 miles de pesos, y se identificó que los principales conceptos de gasto se relacionaron con los servicios informáticos, con el 39.6% (51,521.9 miles de pesos), seguido por los servicios en sitio, con el 27.5% (35,854.5 miles de pesos), y por los servicios generales, con el 27.5% (35,822.9 miles de pesos).

Finalmente, en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, y el Apéndice Estadístico de Deuda Pública se señaló, específicamente sobre el avance del programa de financiamiento de 2023, que el destino de los valores gubernamentales, entre los que se encuentran los títulos emitidos mediante Cetesdirecto, se relacionaron principalmente al financiamiento del Presupuesto de Egresos de la Federación, y al canje o refinanciamiento de pasivos.

4. Contribución en el fomento del ahorro y el acceso directo a la compra de instrumentos gubernamentales

De 2018 a 2023, se registró un incremento en el número de personas con cuenta de Cetes directo con saldo, como se presenta en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado con base en la información proporcionada por Nacional Financiera, S.N.C.

Nota: Calculado con base en: $TMCA = \left[\left(\frac{\text{cifra de 2023}}{\text{cifra de 2018}} \right)^{\frac{1}{5}} - 1 \right] \times 100$.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

El número de personas con cuenta a 2023 tuvo una trayectoria ascendente, ya que presentó un crecimiento de 47.3% en promedio anual, al pasar de 284,763 personas con cuenta en 2018 a 1,972,945 en el último año; asimismo, la variación de 2022 a 2023 fue de 72.6%, al pasar de 1,142,744 personas con cuenta de Cetesdirecto a 1,972,945, para un incremento de 830,201 personas con cuenta, superior en 315.1% respecto de la meta de 200,000 nuevos usuarios, establecida en el Plan Anual de Financiamiento 2023, lo que promovió entre la población el ahorro y la inversión de manera directa.

Por su parte, en la Política Nacional de Inclusión Financiera 2020-2024 se estableció un indicador vinculado con el fomento del ahorro y la inversión mediante el acceso directo a la compra de instrumentos gubernamentales, denominado “Número de personas con cuenta de Cetes Directo con saldo”, el cual presentó de 2022 a 2023 un incremento de 830,201 personas con cuenta, que permitió contribuir a lo señalado en la estrategia 1.3: “Facilitar la apertura y el uso de cuentas, cuentas de ahorro para el retiro, seguros, inversiones y crédito

para aumentar la tenencia de productos financieros” de la Política Nacional de Inclusión Financiera, así como a la atención del asunto de interés referente a la necesidad de continuar mejorando las condiciones de acceso y oferta de servicios financieros para las familias de ingresos medios y bajos, representando una alternativa de inversión para los pequeños y medianos ahorradores.

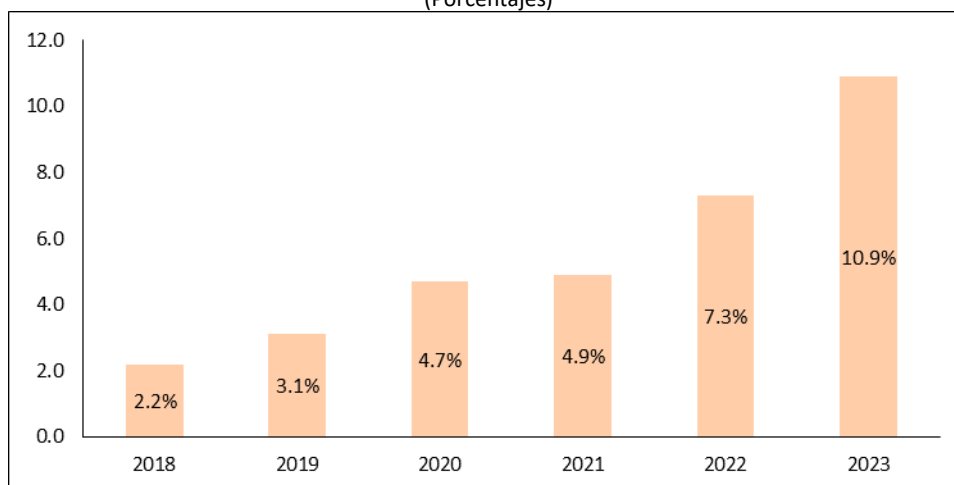
Asimismo, en 2023, Nacional Financiera, S.N.C., contó con mecanismos para contribuir en el fomento al ahorro y la inversión mediante el acceso directo a la compra de instrumentos gubernamentales, ya que reportó la promoción de la inversión en Cetesdirecto mediante herramientas digitales, campañas de anuncios en internet (Ads en Web), y anuncios en páginas con banners e imágenes con texto (Display); la contratación por medio de un equipo de ejecutivos especializados en la plataforma Cetesdirecto, tanto en dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como en empresas privadas, exposiciones y centros comerciales; la contratación orgánica, que se generó por la visita al portal de Cetesdirecto, y el apoyo en la contratación por medio de las sucursales de Financiera del Bienestar (antes TELECOMM).

Respecto del fomento al ahorro, la entidad fiscalizada reportó, en 2023, la realización de campañas mediante los servicios e-mailing; campañas en el portal de Cetesdirecto; campañas en redes sociales; conferencias de educación financiera en instituciones de la Administración Pública Federal, en universidades e instituciones privadas; videoconferencias de educación financiera en los Consulados de Estados Unidos (San José California, San Francisco, Houston, San Diego, Milwaukee y Fresno), y Perú, y la conferencia “Ahorro e Inversión en temprana edad” en el Museo Interactivo de Economía (MIDE): Global Money Week.

Además, en ese año, la deuda colocada por el Gobierno Federal en moneda nacional, Cetesdirecto participó con el 10.9% (383,428,135.5 miles de pesos) de los 3,508,509,000.0 miles de pesos de los valores gubernamentales colocados en ese año mediante subasta primaria. De 2018 a 2023, la colocación total de valores gubernamentales tuvo un incremento del 7.9% en promedio anual, al pasar de 2,403,514,000.0 miles de pesos en 2018 a 3,508,509,000.0 miles de pesos en 2023; en tanto que la adquisición de valores gubernamentales mediante Cetesdirecto incrementó 48.5% en promedio anual, al pasar de 53,020,000.0 miles de pesos en 2018 a 383,428,135.5 miles pesos en 2023.

Asimismo, se identificó que, en el periodo analizado, hubo un incremento en el porcentaje de colocación de 8.7 puntos porcentuales, al pasar de 2.2% en 2018 a 10.9% en 2023, como se presenta a continuación:

PORCENTAJE DE COLOCACIÓN MEDIANTE CETESDIRECTO, 2018-2023
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado con base en la información proporcionada por Nacional Financiera, S.N.C.

En 2023, se registró el mayor porcentaje de valores gubernamentales colocados mediante Cetesdirecto, ya que representó el 10.9% (383,428,135.5 miles de pesos) de los 3,508,509,000.0 miles de pesos colocados por medio de subasta primaria. De 2022 a 2023, el porcentaje de colocación se incrementó en 3.6 puntos porcentuales, al pasar de 7.3% a 10.9%.

5. Economía de los recursos presupuestarios

En 2023, mediante la operación del Pp D001 “Valores gubernamentales”, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejerció un presupuesto de 745,493,236.6 miles de pesos, cifra superior en 5.7% (40,133,263.3 miles de pesos) respecto de los 705,359,973.2 miles de pesos aprobados, e igual al monto modificado, debido a adecuaciones presupuestarias que representaron movimientos por 134,240,604.2 miles de pesos en ampliaciones, y 94,107,340.8 miles de pesos en reducciones. Asimismo, el 95.3% del presupuesto ejercido correspondió a los intereses derivados de la colocación de valores gubernamentales, las comisiones de la deuda interna fueron no significativas, y el 4.7% fue para gastos de la deuda interna.

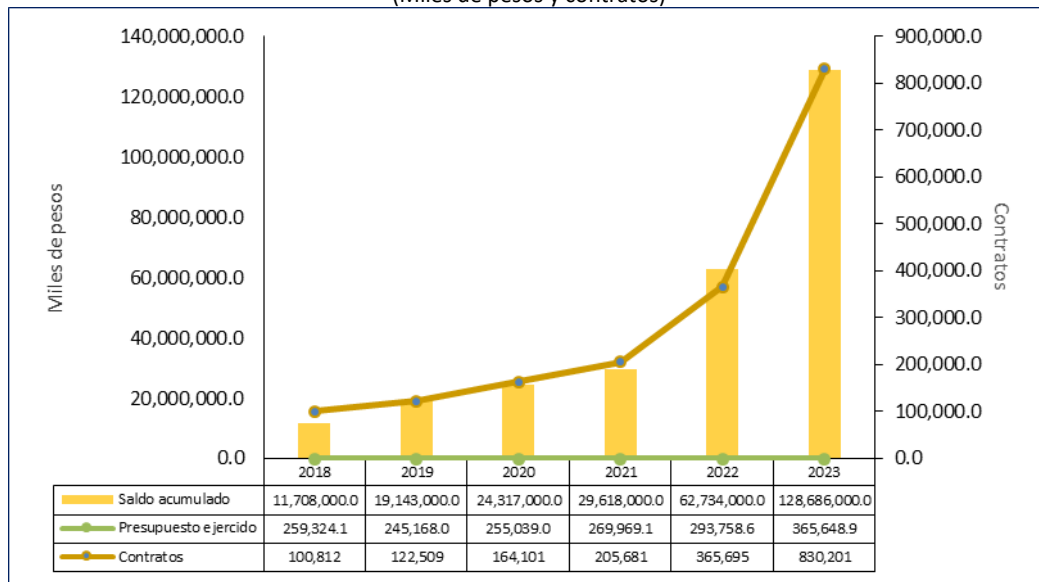
Respecto del presupuesto ejercido del Pp D001, el 99.1% (739,026,895.8 miles de pesos) se refirió a la colocación competitiva y el 0.9% (6,466,340.5 miles de pesos) a la colocación no competitiva; para esta última, se revisaron las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC), que correspondieron al presupuesto ejercido para Cetesdirecto por 6,466,340.5 miles de pesos, de los cuales el 98.7% (6,383,767.3 miles de pesos) correspondió a intereses, y el 1.3% se relacionó con los gastos por pérdida en la colocación.

En cuanto al presupuesto del Pp F028 “Servicios fiduciarios”, se ejercieron 365,648.9 miles de pesos, cifra inferior en 3.2% (12,036.3 miles de pesos) a los 377,685.1 miles de pesos

aprobados, y 3.1% (11,520.6 miles de pesos) menor al presupuesto modificado de 377,169.5 miles de pesos.

A fin de comprobar la relación entre el recurso asignado y su impacto en la consecución de los objetivos del programa, se realizó un análisis de tendencias del periodo 2018-2023 de las variaciones entre el número de contratos, el saldo acumulado y el presupuesto ejercido, como se muestra a continuación:

RELACIÓN ENTRE EL PRESUPUESTO DEL PP F028 “SERVICIOS FIDUCIARIOS”, EL NÚMERO DE CONTRATOS Y EL SALDO AL CIERRE, 2018-2023
(Miles de pesos y contratos)



FUENTE: Elaborado con base en la información proporcionada por Nacional Financiera, S.N.C.

El análisis mostró que la plataforma Cetesdirecto, en los últimos 6 años ha mantenido una tendencia favorable entre los contratos realizados y el saldo captado, lo que permitió fomentar la contratación de Cetesdirecto, a fin de que los inversores tengan acceso directo a la compra de instrumentos gubernamentales. Asimismo, el presupuesto ejercido de 365,648.9 miles de pesos en 2023 representó el 0.3% del saldo captado (128,686,000.0 miles de pesos), por lo que se posicionó como una fuente de financiamiento del Gobierno Federal.

Consecuencias Sociales

En 2023, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Nacional Financiera, S.N.C., mediante Cetesdirecto, coadyuvaron a que la adquisición de valores gubernamentales representara el 10.9% (383,428,135.6 miles de pesos) de los 3,508,509,000.0 miles de pesos de valores

gubernamentales colocados en ese año, aunado a que se logró un incremento sostenido en la contratación de nuevos clientes, ya que en los últimos 6 años se presentó un crecimiento de 47.3% en promedio anual, al pasar de 284,763 personas con cuenta en 2018 a 1,972,945 en 2023, y la variación de 2022 a 2023 fue de 72.6%, al pasar de 1,142,744 personas con cuenta de Cetesdirecto a 1,972,945, lo que representó un incremento de 830,201 personas con cuenta, cifra superior en 315.1% respecto de la meta del Plan Anual de Financiamiento 2023, de 200,000 nuevos usuarios en ese año lo que, potencialmente, promovió entre la población el ahorro y la inversión de manera directa.

Resumen de Resultados, Observaciones, Acciones y Recomendaciones

Se determinaron 5 resultados, de los cuales, en 5 no se detectaron irregularidades.

Dictamen

El presente se emite el día 23 de septiembre de 2024, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas de cuya veracidad son responsables; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar los resultados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia del financiamiento obtenido mediante la plataforma "Cetesdirecto", a fin de contribuir a fomentar el ahorro y el acceso directo a la compra de instrumentos gubernamentales. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

El Gobierno Federal determinó que el asunto de interés público en materia de Cetesdirecto es la necesidad de continuar mejorando las condiciones de acceso y oferta de servicios financieros para las familias de ingresos medios y bajos, representando una alternativa de inversión para los pequeños y medianos ahorradores.

Para atender esa problemática, en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo se señaló que se requiere de “una estrategia que permita mitigar los riesgos y reducir las vulnerabilidades potenciales de la deuda pública a través de un manejo de su estructura, incluyendo un perfil adecuado de vencimientos y privilegiando el financiamiento en pesos y a tasa fija”.

Por su parte, en la Ley Orgánica de Nacional Financiera, en el artículo 2, primer párrafo, se determinó que Nacional Financiera, S.N.C, tendrá por objeto promover el ahorro y la inversión, y en el artículo 13, fracción XV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se indicó que la Unidad de Crédito Público y Asuntos Internacionales de Hacienda tiene la atribución de negociar e implementar, previo acuerdo de su superior jerárquico y, en su caso, suscribir operaciones de financiamiento.

En este sentido, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público solicitó a Nacional Financiera, S.N.C., desarrollar y operar el Programa de Venta de Títulos en Directo al Público (Cetesdirecto) para mejorar las condiciones de acceso a la población mexicana a los

servicios financieros, así como promover una cultura financiera y del ahorro. De esta forma, el 31 de diciembre de 2008, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como Mandante, celebró con la Banca de Desarrollo, como Mandataria, el Contrato de Mandato sin Representación para realizar los actos necesarios para desarrollar, implementar y operar Cetesdirecto.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en materia de diseño, en 2023, la operación de la plataforma Cetesdirecto se alineó con el Eje III “Economía” del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024; los objetivos prioritarios 5 “Sistema financiero y de pensiones” y 6 “Financiamiento y banca de desarrollo”, del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024, y la línea de acción 1.3.1 “Promover el ahorro e inversión en el mercado de capitales y en el de valores gubernamentales entre la base de la pirámide, especialmente, a través de Cetes Directo” de la Política Nacional de Inclusión Financiera.

En este sentido, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contó con el Manual de Procedimientos de la Unidad de Crédito Público, en el que se estableció el Proceso: 210.3 “Gestión de operaciones en materia de crédito público”, con el que se efectuaron ejercicios de programación financiera que permiten proporcionar elementos para la toma de decisiones en la estrategia de colocación de valores gubernamentales; por su parte, en el Manual de Organización de Nacional Financiera, se estableció que la Dirección de Venta de Títulos en Directo al Público funge como enlace entre Nacional Financiera, S.N.C., y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para llevar a cabo los actos necesarios para el desarrollo, implementación y operación del Canal de Distribución de Títulos en Directo al Público, a efecto de lo cual en el Manual Operativo de la Venta de Títulos en Directo al Público se establecieron 25 actividades para cumplir con el objetivo del proceso “Venta de Títulos en Directo al Público”, relativo a coordinar, administrar, vigilar, controlar y operar el Fideicomiso 80595, a fin de dar cumplimiento al mandato otorgado por la secretaría.

Respecto de la adquisición de títulos operados mediante Cetesdirecto, en 2023, Nacional Financiera, S.N.C, determinó dos indicadores vinculados con la implementación de la plataforma “Cetesdirecto”: en el indicador “Número de contrataciones anuales”, la meta fue superada, ya que se registraron 830,201 contratos nuevos al cierre de año y un cumplimiento del 129.6%; respecto del indicador “Saldo en Millones de Pesos (MDP)”, se registró un saldo de 128,686,000.0 miles de pesos, lo que significó un cumplimiento del 114.0%.

En la Circular 5/2012 se establecieron las reglas para participar en las subastas semanales de colocación de valores gubernamentales en el mercado primario. Para tal efecto, Nacional Financiera, S.N.C., contó con el Manual Operativo de la Venta de Títulos en Directo al Público, en el cual se determinó un procedimiento para la ejecución de las operaciones solicitadas por los clientes en valores gubernamentales y acciones de sociedades de inversión.

Al respecto, en 2023, se efectuaron 598 operaciones primarias,⁷ equivalentes a 38,603,885,015 títulos, con un valor nominal de 390,178,019.0 miles de pesos y un valor de colocación de 381,563,421.1 miles de pesos, así como un aprovechamiento de 8,614,597.8 miles de pesos y un valor designado de 383,428,135.5 miles de pesos, lo que representó una diferencia de 1,864,714.3 miles de pesos más respecto de lo colocado (381,563,421.1 miles de pesos), resultado de la conversión de 273,876.3 miles de UDIS a su valor en pesos. Asimismo, la institución de banca de desarrollo para 2023, contabilizó 7,515,379,070 títulos vigentes, los cuales se valoraron en 78,345,617.1 miles de pesos, con un precio promedio ponderado de 34.2 pesos, un plazo promedio ponderado de 1.3 años y una tasa promedio ponderado del 11.1%.

En cuanto al seguimiento del desempeño de Cetesdirecto, Nacional Financiera, S.N.C., estableció, en los informes de actividades del Fideicomiso Venta de Títulos en Directo al Público de 2023, un indicador relacionado con la contratación de nuevos clientes de la plataforma Cetesdirecto, en el cual se identificó un acumulado de 830,201 contrataciones que representó un avance del 430.1% en el parámetro mínimo, del 225.6% en el satisfactorio y del 141.9% en el sobresaliente, con una evolución del 227.0% respecto de los 365,695 contratos nuevos de 2022. Además, contó con el Manual Operativo de la Venta de Títulos en Directo al Público, en el que se estableció el procedimiento “Seguimiento del Desempeño del Fideicomiso”, a efecto de informar mensualmente al Comité Técnico el seguimiento del desempeño del Fideicomiso, y, de manera trimestral, a la Unidad de Crédito Público de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Dirección Fiduciaria sobre el desempeño del producto Cetesdirecto.

En relación con la contribución en el fomento del ahorro y la inversión mediante el acceso directo a la compra de instrumentos gubernamentales, en 2023, la adquisición de valores gubernamentales, mediante la plataforma Cetesdirecto, representó el 10.9% (383,428,135.5 miles de pesos) de los 3,508,509,000.0 miles de pesos de los valores gubernamentales colocados en ese año. Los resultados del indicador “Número de personas con cuenta de Cetes Directo con saldo” mostraron que ascendieron a 1,972,945 personas, lo cual contribuyó a lo señalado en la estrategia 1.3 “Facilitar la apertura y el uso de cuentas, cuentas de ahorro para el retiro, seguros, inversiones y crédito para aumentar la tenencia de productos financieros” de la Política Nacional de Inclusión Financiera, así como a la atención del asunto de interés referente a la necesidad de continuar mejorando las condiciones de acceso y oferta de servicios financieros para las familias de ingresos medios y bajos, representando una alternativa de inversión para los pequeños y medianos ahorradores.

Asimismo, se identificó que, de 2018 a 2023, el número acumulado de personas con cuenta incrementó 47.3% en promedio anual, al pasar de 284,763 personas con cuenta en 2018 a 1,972,945 en 2023; y la variación de 2022 a 2023 fue del 72.6%, al pasar de 1,142,744

⁷ La operación primaria se realiza mediante subastas, en la que los participantes presentan posturas por el monto que desean adquirir y la tasa de descuento que están dispuestos a pagar.

personas con cuenta de Cetesdirecto a 1,972,945, para un incremento de 830,201 personas con cuenta, cifra superior en 315.1% respecto de la meta establecida en el Plan Anual de Financiamiento 2023, de 200,000 nuevos usuarios en ese año.

Por lo que se refiere a la economía de los recursos, la relación entre el presupuesto del Pp F028 “Servicios fiduciarios” y los resultados de los indicadores “Número de contrataciones anuales” y “Saldo en millones de pesos (MDP)”, del periodo 2019-2023, mostró que la plataforma Cetesdirecto ha mantenido una tendencia favorable entre los contratos realizados y el saldo captado, ya que registró un crecimiento en los últimos dos años, en términos de su objetivo de inclusión financiera en el país. Asimismo, la relación del saldo captado (128,686,000.0 miles de pesos), respecto del presupuesto ejercido (365,648.9 miles de pesos) en 2023 fue del 0.3%.

En conclusión, en 2023, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Nacional Financiera, S.N.C., contribuyeron a promover el ahorro y la inversión de manera directa, ya que se efectuaron 598 operaciones primarias, equivalentes a 38,603,885,015 títulos, con un valor nominal de 390,178,019.0 miles de pesos y un valor de colocación de 381,563,421.1 miles de pesos, así como con un aprovechamiento de 8,614,597.8 miles de pesos y un valor designado de 383,428,135.5 miles de pesos.

Además, de 2018 a 2023 se presentó un incremento en la adquisición de valores gubernamentales mediante Cetesdirecto de 47.3% en promedio anual, al pasar de 284,763 personas con cuenta en 2018 a 1,972,945 en 2023, y la variación de 2022 a 2023 fue de 72.6%, al pasar de 1,142,744 personas con cuenta de Cetesdirecto a 1,972,945, para un incremento de 830,201 personas con cuenta, superior en 315.1% respecto de la meta de 200,000 nuevos usuarios en ese año, lo que, potencialmente, promovió entre la población el ahorro y la inversión de manera directa.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Ernesto Sánchez Rendón

Mtra. Brenda Vanessa López Gaona

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 que atiende los hallazgos de la auditoría y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe de Auditoría.

El Informe de Auditoría puede consultarse en el Sistema Público de Consulta de Auditorías (SPCA).

Las entidades fiscalizadas no emitieron comentarios con motivo de las reuniones celebradas durante la revisión.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2023, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con Nacional Financiera, S.N.C., diseñó el marco programático, normativo y operativo para la implementación de Cetesdirecto.
2. Verificar que, en 2023, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Nacional Financiera, S.N.C., efectuaron operaciones de colocación primaria y directa para la adquisición de títulos operados mediante Cetesdirecto.
3. Verificar que, en 2023, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con Nacional Financiera, S.N.C., dio seguimiento al desempeño del fideicomiso 80595 "Venta de Títulos en Directo al Público", así como al registro y destino del Canal de Distribución de Títulos en Directo al Público derivado de la operación de Cetesdirecto.
4. Verificar que, en 2023, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Nacional Financiera, S.N.C., mediante la implementación de Cetesdirecto, contribuyeron en el fomento al ahorro y el acceso directo a la compra de instrumentos gubernamentales.
5. Comprobar la economía de los recursos con los que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y Nacional Financiera, S.N.C., en 2023, mediante los Pp D001 "Valores gubernamentales" y F028 "Servicios fiduciarios", atendieron el cumplimiento de objetivos y metas.

Áreas Revisadas

La Unidad de Crédito Público y Asuntos Internacionales de Hacienda de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Dirección de Venta de Títulos en Directo al Público de Nacional Financiera, S.N.C.