
Comisión Nacional Bancaria y de Valores**Administración de Riesgos**

Auditoría de Desempeño: 14-0-06B00-07-0068

GB-070

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la normativa institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de la administración de riesgos en el sector bancario y el mercado de valores.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación de los resultados de las acciones realizadas por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) en cuanto a la regulación y supervisión de la administración de riesgos en el sector bancario y el mercado de valores, durante el periodo 2007-2014, tomando en cuenta las prioridades establecidas en el PND 2013-2018 y en el PRONAFIDE 2013-2018, así como los compromisos establecidos en la reforma financiera, relacionados con el fortalecimiento de la regulación prudencial y la supervisión a efecto de detectar irregularidades en la operación de las instituciones de banca múltiple y casas de bolsa.

Se revisaron los resultados de las acciones realizadas por la comisión para la emisión de disposiciones orientadas a implementar mecanismos de administración de riesgos para prevenir, identificar y, en su caso, corregir oportunamente las situaciones que puedan afectar la liquidez, solvencia y estabilidad de las instituciones; la inspección por medio de las visitas, y las actividades de vigilancia a fin de revisar, verificar, comprobar y evaluar el funcionamiento de las instituciones para que se ajusten a la normativa y a las sanas prácticas en la materia.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en 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 los objetivos y metas de la política de administración de riesgos.

Antecedentes

El sistema financiero desempeña un papel central en el funcionamiento y desarrollo de la economía. Está integrado por diferentes intermediarios y mercados financieros, los cuales ofrecen directamente sus servicios al público. Las autoridades del sistema financiero son la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Banco de México (BANXICO), la CNBV, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF), la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), y la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de los Servicios Financieros (CONDUSEF).

La CNBV es la entidad responsable de procurar el desarrollo equilibrado del sector bancario y el mercado de valores, por medio de la regulación y la supervisión de la administración de riesgos de estas instituciones.

La regulación y supervisión de la administración de riesgos en el sector bancario y el mercado de valores,^{1/} surge como resultado de las recurrentes crisis financieras y económicas que ha enfrentado el país en los últimos 40 años; por ello en este apartado se presenta una retrospectiva sobre la evolución de las medidas y acciones gubernamentales que se diseñaron e implementaron para mitigar sus efectos y garantizar la seguridad, solidez y estabilidad del sector bancario y el mercado de valores.^{2/} Los principales acontecimientos fueron los que se presentan en el cuadro siguiente:

^{1/} De acuerdo con la SHCP, la regulación del sector bancario y el mercado de valores consiste en la emisión de reglas, normas y disposiciones que coadyuven a mantener su seguridad, solidez y estabilidad, a efecto de fomentar su sano y equilibrado desarrollo, en protección de los intereses del público usuario. La supervisión incluye la inspección y vigilancia de las instituciones financieras con objeto de revisar, verificar, comprobar y evaluar sus operaciones, así como de imponer sanciones en caso de detectar incumplimientos. La administración de riesgos consiste en identificar los problemas financieros que enfrentan las instituciones y que requieren la adopción de medidas preventivas y correctivas para su solución.

^{2/} La SHCP señaló que un sector bancario y un mercado de valores seguros, sólidos y estables facilitarán que las familias y empresas canalicen sus ahorros y obtengan financiamiento para sus proyectos de inversión. En este sentido, la dependencia precisa que se requiere un marco legal que contribuya al incremento en el ahorro financiero y el flujo de financiamiento de manera sostenible; para ello, las autoridades financieras deben garantizar que se cumpla con los más altos estándares de transparencia y administración de riesgos en cada una de las etapas del proceso de otorgamiento de créditos, aunado a que las instituciones cuenten con indicadores de solvencia y con mecanismos para prevenir y detectar el lavado de dinero o financiamiento al terrorismo.

ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS
EN EL SECTOR BANCARIO Y EL MERCADO DE VALORES

Año o periodo	Antecedentes
1982-1989	<p>El 29 de diciembre de 1982 se reformó y adicionó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para establecer nuevas atribuciones a la SHCP en materia de planeación, coordinación, evaluación y vigilancia del sistema bancario del país, como resultado de la nacionalización bancaria.</p> <p>En 1988, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea creado en 1974 por un grupo de bancos y autoridades pertenecientes a los países del G-10, publicó el Acuerdo Basilea I con objeto de establecer los requerimientos de capital necesarios y asegurar la protección de las entidades del sector bancario frente a los riesgos operacionales. México se adhirió al referido acuerdo.</p>
1992	<p>Se privatizó la banca, con el fin de fortalecer y hacer más competitivas a las instituciones financieras del país. Se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento Interior de la SHCP, mediante el cual se le atribuyó la responsabilidad de regular, supervisar y controlar a las instituciones de banca múltiple.</p>
1995	<p>El Congreso de la Unión aprobó la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, con objeto de supervisar y regular al sector bancario y de valores.</p>
2004-2006	<p>En junio de 2004, el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea publicó el acuerdo de Basilea II, que tiene como objetivo la convergencia regulatoria hacia estándares más eficaces y avanzados sobre medición y gestión de los principales riesgos de las instituciones bancarias. México como parte del G-20 adoptó las medidas del acuerdo.</p> <p>El 30 de diciembre de 2005 se publicó la Ley del Mercado de Valores, con el objeto de desarrollar el mercado de valores de forma equitativa, eficiente y transparente; proteger los intereses del público inversionista; minimizar el riesgo sistémico, y fomentar una sana competencia.</p>
2008	<p>La situación que detonó la necesidad de administrar los riesgos fue la crisis financiera internacional de 2008-2009, la cual generó ajustes importantes en los mercados financieros, desequilibrios fiscales y una contracción de la economía mundial. Para contrarrestar los efectos negativos del entorno adverso, las principales economías desarrolladas implementaron políticas económicas expansivas con el fin de canalizar recursos para apoyar a sus bancos, inyectar liquidez a los mercados financieros y restablecer la actividad económica.</p>
2010	<p>El Comité de Supervisión Bancaria de Basilea publicó el Acuerdo de Basilea III, en el cual se establece un marco internacional para la medición, normalización y seguimiento del riesgo de liquidez, que coadyuvará a mejorar la capacidad del sector bancario para absorber perturbaciones procedentes de tensiones financieras o económicas de cualquier tipo, reduciendo con ello el riesgo de contagio desde el sector financiero hacia la economía nacional. México como parte del G-20 adoptó las medidas del acuerdo.</p>
2012	<p>Pese a la gravedad de esta crisis global, en México el Sistema Financiero se mantuvo seguro, sólido y estable, lo que se evidenció en niveles adecuados de capitalización, morosidad y cobertura de cartera vencida. A 2012, el nivel del Índice de Capitalización (ICAP) de la banca comercial fue de 16.0%, superior al mínimo establecido en Basilea III de 10.5%. En el mismo año, el índice de morosidad de la banca fue de 2.6%, superior en 0.2 puntos porcentuales al reportado en 2011 (2.4%).</p>
2014	<p>En la reforma financiera se establecieron compromisos para emitir una regulación prudencial estricta que permita dimensionar los riesgos del sistema financiero, y contar con mecanismos de respuesta para detectarlos y mitigarlos, así como fortalecer la supervisión para que las diferentes autoridades financieras trabajen de manera conjunta en la identificación de los riesgos que podrían amenazar la estabilidad del sector bancario y el mercado de valores.</p>

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018; el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000, 2002-2006, 2008-2012 y 2013-2018, y la Iniciativa de la Reforma Financiera, presentada a la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el 8 de mayo de 2013.

Como resultado de la reforma financiera, y a efecto de que el sistema financiero contribuya en mayor medida al crecimiento económico, se plantearon los cuatro pilares siguientes: 1. Incrementar la competencia entre los proveedores de servicios financieros; 2. Fomentar el crédito por medio de la banca de desarrollo; 3. Ampliar los productos y servicios financieros en mejores condiciones para los usuarios, y 4. Mantener un sistema financiero seguro, sólido y estable.

La regulación y supervisión de la administración de riesgos en el sector bancario y el mercado de valores se encuentra enmarcada en el pilar cuatro de la reforma financiera, ya que aun cuando se dispone de instituciones sólidas manejadas con altos estándares prudenciales,^{3/} que reflejan una situación financiera sana, inclusive en un entorno internacional inestable, las autoridades financieras del país indican que se requiere de una regulación prudencial y de una supervisión estricta que permita dimensionar los riesgos que podrían amenazar su estabilidad, así como contar con mecanismos de respuesta para detectarlos y atenuarlos.

De acuerdo con las disposiciones de carácter general emitidas por las autoridades financieras y que son aplicables a las instituciones del sector bancario y el mercado de valores, por su naturaleza los riesgos se clasifican en financieros (en los que se encuentran los riesgos de crédito, de liquidez y de mercado) y no financieros (que incluyen los riesgos legales, operacionales y tecnológicos).

De la revisión de los boletines estadísticos de la CNBV, se identificó que los riesgos que más han afectado a las instituciones del sector bancario y el mercado de valores son: los de mercado, que resultan de los cambios en los precios de los activos y pasivos financieros; los de crédito, que se presentan cuando las contrapartes están poco dispuestas o imposibilitadas para cumplir con sus obligaciones contractuales; los de liquidez, que se manifiestan ante la incapacidad para cubrir el pago de las obligaciones de flujos de efectivo; los operacionales, que se refieren a las pérdidas potenciales resultantes de sistemas inadecuados, fallas administrativas, controles defectuosos, fraude y errores humanos, y los legales, que se presentan cuando una contraparte no tiene la autoridad legal o regulatoria para realizar una transición.

Los principales hallazgos de la fiscalización del desempeño, detectados con motivo de la revisión de las Cuentas Públicas de 2010, 2011, 2012 y 2013 se refieren, en términos generales, a que la CNBV cumplió con sus atribuciones de regulación y supervisión, e implementó medidas preventivas y correctivas cuando detectó incumplimientos de la normativa aplicable, con lo que la comisión contribuyó a mantener la seguridad, solidez y estabilidad del sistema financiero en su conjunto y, en particular, del sector bancario y el mercado de valores.

^{3/} La SHCP indicó que las instituciones del sector bancario y el mercado de valores se manejan con altos estándares prudenciales, al estar reguladas bajo normas que están alineadas con los acuerdos internacionales de Basilea III.

Resultados

1. Regulación de la administración de riesgos en el sector bancario y el mercado de valores

En 2014, la CNBV emitió 38 disposiciones que se orientaron a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las instituciones financieras del sector bancario y del mercado de valores; 6 (15.8%) fueron nuevas disposiciones y 32 (84.2%) fueron modificaciones de las disposiciones existentes. Del total de disposiciones, 4 (10.5%) se realizaron para ambos sectores, 12 (31.6%), para el sector bancario y 22 (57.9%), aplicables al mercado de valores.

Se verificó que de las 12 disposiciones emitidas aplicables a las instituciones financieras del sector bancario, 11 se orientaron a la administración de riesgos de las instituciones de dicho sector, al establecer las reservas crediticias, la evaluación del riesgo y un indicador para medir la liquidez de las instituciones de crédito. En cuanto al mercado de valores, se constató que de las 22 disposiciones aplicables 8 correspondieron a resoluciones modificatorias a la Circular Única de Casas de Bolsa, de las cuales 5 se orientaron hacia la administración de riesgos de las casas de bolsa y se relacionaron con el riesgo crediticio, los requerimientos mínimos de capital y la evaluación anual de la suficiencia de capital para cubrir posibles pérdidas.

Durante el periodo 2007-2014, la comisión emitió 154 disposiciones que se orientaron a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las instituciones financieras del sector bancario y del mercado de valores; se determinó que se emitieron 13 (8.4%) para ambos sectores, 72 (46.8%) para el sector bancario y 69 (44.8%) para el mercado de valores.

2. Supervisión de la administración de riesgos de las instituciones de la banca múltiple y casas de bolsa

En 2014, la CNBV elaboró su Programa Anual de Visitas de inspección ordinarias por dirección general, el cual está autorizado e incluye los objetivos generales que pretendían ser alcanzados; los cronogramas e información general de las entidades supervisadas; el número de visitas ordinarias por realizar en 2014; la justificación del nivel de riesgo, y las actividades por realizar.

La CNBV llevó a cabo 80 visitas ordinarias, especiales y de investigación, 56 (70.0%) para las instituciones de banca múltiple y 24 (30.0%) para casas de bolsa, como se muestra en el cuadro siguiente:

VISITAS DE INSPECCIÓN ORDINARIAS, ESPECIALES Y DE INVESTIGACIÓN PROGRAMADAS Y REALIZADAS POR LA CNBV, 2014
(Unidades y porcentajes)

Tipo de Visita	Programadas (a)	Realizadas (b)	Cumplimiento (c)=(b)/(a)*100
Total	47	80	170.2
Banca Múltiple	30	56	186.7
Ordinarias ^{1/}	30 ^{2/}	30	100.0
Especiales	n.a.	25	n.c.
Investigación	n.a.	1	n.c.
Casas de bolsa	17	24	141.2
Ordinarias	17	17	100.0
Especiales	n.a.	5	n.c.
Investigación	n.a.	2	n.c.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la CNBV mediante oficio número 413/17/376/2015 del 13 de agosto de 2015.

^{1/} De las 31 visitas programadas una corresponde a prevención de lavado de dinero.

^{2/} Se programaron originalmente 31 visitas, pero una se canceló debido a que la comisión revocó la autorización para operar como institución de banca múltiple al banco Bicentenario, S.A., lo cual se acreditó con oficio número 210-212-2/127915/2014 de fecha 22 de julio de 2014.

n.a. No aplicable.

n.c. No cuantificable.

Por lo que se refiere a las visitas de inspección ordinarias a las instituciones de banca múltiple, la CNBV realizó las 30 visitas programadas, de las cuales en 4 se revisaron temas del mercado de derivados (MexDer), en el caso de las casas de bolsa realizó las 17 visitas programadas en 2014, de las cuales en 5 se revisaron temas de MexDer, por lo que el cumplimiento de las metas fue de 100.0%.

Respecto de las visitas especiales, la CNBV realizó 25 visitas a las instituciones de la banca múltiple y 5 a las casas de bolsa con el objetivo de examinar y corregir situaciones especiales operativas.

En relación con las visitas de investigación, la comisión realizó una visita al sector de banca múltiple y 2 a las casas de bolsa, con objeto de revisar, aclarar o evaluar situaciones específicas.

De las 80 visitas realizadas por la CNBV a las instituciones de la banca múltiple y casas de bolsa; la comisión no acreditó los informes generales de la vista de inspección que debió realizar por cada una de las visitas.

Se verificó que, en el periodo 2007-2014, la CNBV realizó 749 visitas de inspección a las instituciones de banca múltiple y casas de bolsa, de las cuales 484 (64.6%) fueron visitas ordinarias, 159 (21.2%) visitas especiales y 106 (14.2%) de investigación. En el periodo de análisis, el número de visitas ordinarias presentó un decremento en promedio anual de 4.4% respecto de la banca múltiple y del 10.2% para las casas de bolsa, al pasar de 41 visitas en 2007 a 30 en 2014, y de 36 a 17 visitas, respectivamente. Esta reducción obedeció a que la CNBV instrumentó mejoras a la metodología y a sus procesos de supervisión que se

tradujeron en un enfoque a la supervisión basada en riesgos, lo que requiere mayor profundidad en el aspecto técnico y una inversión de recursos superior.

En las visitas especiales se registró un crecimiento promedio anual de 14.0%, al pasar de 10 a 25 visitas realizadas, y en las visitas de investigación hubo un decremento promedio anual de 20.5%, al pasar de 5 a 1. En relación con las casas de bolsa, las visitas especiales presentaron un decremento de 8.1% al pasar de 9 a 5 visitas, en tanto las de investigación se incrementaron en 10.4% al pasar de 1 a 2 visitas.

En relación con las actividades de vigilancia de las instituciones de la banca múltiple y casas de bolsa, la comisión no acreditó los 320 reportes de vigilancia que realizó como resultado del análisis de la información económica y financiera.

En cuanto a las sanciones impuestas por la CNBV en 2014, se verificó que como resultado de las visitas realizadas, la comisión identificó que las instituciones supervisadas presentaron incumplimientos de la ley, por lo que impuso un total de 641 sanciones, por un importe total de 211,306.8 miles de pesos, de las cuales el 51.6% (331) correspondió a la banca múltiple, y el 48.4% (310) a casas de bolsa.

Derivado de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, el día 1 de octubre de 2015 se llevó a cabo una reunión en las instalaciones de la CNBV, con el objeto de revisar *in situ* los 80 informes generales de las visitas de inspección realizadas a las instituciones de la banca múltiple y casas de bolsa, así como los 320 reportes de vigilancia emitidos en 2014, lo cual quedó asentado en el Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría núm. 004/CP2014 del 1 de octubre de 2015. De la revisión efectuada, se constató que la CNBV acreditó la existencia de los 80 informes y 320 reportes, en los que se identificó el nombre de la institución financiera, así como la fecha y la firma de los responsables de su elaboración. Por lo tanto, la observación se atiende durante el proceso de auditoría.

3. Administración de riesgos en el sector bancario y el mercado de valores

En 2014, la CNBV emitió 38 disposiciones que se orientaron a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las instituciones financieras del sector bancario y del mercado de valores, de las cuales 4 (10.5%) se realizaron para ambos sectores (una derivada de la reforma financiera), 12 (31.6%) para el sector bancario y 22 (57.9%) aplicables al sector mercado de valores.

De las 12 disposiciones para la regulación de las instituciones financieras del sector bancario, 11 se orientaron a la administración de riesgos. Asimismo, de las 22 disposiciones aplicables al mercado de valores, 8 (36.4%) fueron específicamente para las casas de bolsa y de éstas 3 se orientaron a la administración de riesgos.

Se constató que, en 2014, mediante las acciones de supervisión, la comisión identificó que 29 de las 30 entidades supervisadas estuvieron expuestas al menos uno de los 6 riesgos y se emitieron un total de 1,828 observaciones, recomendaciones y acciones correctivas. Se verificó que, en ese año, las instituciones de la banca múltiple incidieron en 17 (25.4%) casos a riesgos de crédito, 9 (13.4%) de liquidez, 12 (17.9%) de mercado, 10 (14.9%) tecnológicos, 4 (6.0%) legales y 15 (22.4%) operacionales.

En cuanto a las 17 casas de bolsa que se supervisaron en 2014, se constató que 14 estuvieron expuestas al menos a uno de los 6 riesgos, (2 de crédito, 3 de liquidez, 6 de mercado, 11 tecnológicos, 8 legales y 10 operacionales), y en una sólo se generaron observaciones y

recomendaciones. Para las 15 casas de bolsa se emitieron 328 observaciones, recomendaciones y acciones correctivas.

4. Resultados de la regulación y supervisión de la administración de riesgos en el sector bancario y el mercado de valores

En 2014, la CNBV reguló las instituciones del sector bancario y del mercado de valores, a fin de procurar la estabilidad del sistema financiero. Para el sector bancario, se constató que el Índice de Capitalización (ICAP) de la banca comercial en su conjunto fue de 15.8%, superior en 7.8 puntos porcentuales al estándar internacional y nacional de 8.0%. Las 45 instituciones de la banca comercial que operaron en ese año, presentaron índices de capitalización superiores al estándar internacional y nacional de 8.0%, lo que produce efectos positivos a nivel internacional y local, ya que genera seguridad y tranquilidad en los inversionistas extranjeros quienes tienen preferencia en invertir en países en donde los sistemas financieros son más estables y tienen mayores niveles de capitalización que aseguran la solidez macroeconómica.

Durante el periodo 2007-2014, el ICAP presentó una variación negativa de 0.1 puntos porcentuales respecto de 2007 (15.9%) y positiva de 0.3 puntos porcentuales, en relación con 2013 (15.5%), lo que mostró la solvencia del sector bancario.

En cuanto a los índices de cobertura, morosidad y de solvencia, se constató que las 45 instituciones bancarias presentaron en conjunto índices de 132.7%, de 3.1% y de 4.7%, respectivamente.

De las 45 instituciones bancarias, 19 (42.2%) presentaron índices de cobertura superiores al del sistema de 132.7%, 16 (35.6%) instituciones presentaron índices inferiores al del sistema entre 41.6% y 132.5%, de los cuales en 8 (17.8%) fueron inferiores al 100.0%, lo que indicó que sus montos de estimaciones preventivas para riesgos crediticios no cubrieron sus carteras vencidas. En cuanto al índice de morosidad, 26 (57.8%) instituciones tuvieron índices menores o iguales al del sistema de 3.1%, 15 (33.3%) superiores al del sistema entre 3.4% y 17.9%, y 4 (8.9%) no presentaron la información correspondiente.

Asimismo, 33 (73.3%) instituciones registraron índices de solvencia positivos, lo que reflejó que sus estimaciones preventivas para riesgos fueron mayores que su cartera vencida, 8 (17.8%) presentaron índices negativos, y en 4 (8.9%) casos, 2 presentaron índices de 0.0% y 2 no presentaron los datos.

Con el análisis de los indicadores financieros de la banca comercial reportados en el periodo 2007-2014, se constató que el índice de cobertura del sector bancario en su conjunto fue de 132.7%, inferior en 14.9 puntos porcentuales al reportado en 2013 (147.6%) y 36.2 puntos porcentuales menor respecto del presentado en 2007 (168.9%). El índice de morosidad fue de 3.1%, inferior en 0.3 puntos porcentuales respecto del reportado en 2013 y superior en 0.6 puntos porcentuales respecto del de 2007. En cuanto al índice de solvencia, en 2014 fue de 4.7%, inferior en 2.5 puntos porcentuales al reportado en 2013 y en 2.3 puntos porcentuales al registrado en 2007, lo que reflejó que las instituciones de la banca comercial contaron con el capital requerido para cubrir su cartera deteriorada.

En relación con el mercado de valores, se estableció el Índice de Consumo de Capital (ICC) aplicable a las casas de bolsa, el cual permite valorar la solvencia y estabilidad financiera de las casas de bolsa en cuanto a los requerimientos de capital por riesgo de mercado, de crédito

y operacional. Al respecto, se determinó que las 35 casas de bolsa que operaron en el país, en 2014, presentaron un ICC menor al 80.0%, lo que genera certidumbre en el mercado bursátil y el sistema financiero mexicano, por lo que se clasificaron en categoría I, lo que significa que su capital no se encuentra bajo ningún riesgo, por lo que no es necesario aplicar ninguna medida preventiva o correctiva.

5. Recursos erogados en la regulación y supervisión de la administración de riesgos en el sector bancario y el mercado de valores

En 2014, la CNBV ejerció 1,686,555.4 miles de pesos, de los cuales el 79.4% (1,338,556.9 miles de pesos) se destinó a la regulación y supervisión de las instituciones financieras del sector bancario y de valores por medio del programa presupuestario G005 "Regulación, inspección y vigilancia de las entidades del sistema financiero mexicano sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores"; el 18.9% (319,321.4 miles de pesos) a gastos de administración; el 1.6% (27,591.4 miles de pesos) a las actividades de control interno, y el 0.1% (1,085.7 miles de pesos) a las cuotas, apoyos y aportaciones a organismos internacionales.

En cuanto al presupuesto ejercido (1,338,556.9 miles de pesos) en el programa presupuestario G005, fue superior en 52.9% al presupuesto original de 875,519.1 miles de pesos, debido a las adecuaciones presupuestarias autorizadas por la SHCP.

Se determinó que, en el periodo 2008-2014, la CNBV incrementó su presupuesto ejercido para llevar a cabo sus labores de regulación y supervisión a las instituciones financieras del sector bancario y del mercado de valores, ya que presentó una variación real de 1.5%, al pasar de 1,223,317.0 miles de pesos en 2008 a 1,338,556.9 miles de pesos en 2014; sin embargo, el número de visitas realizadas a dichas instituciones creció en promedio anual en 13.8%, al pasar de 231 visitas realizadas en 2008 a 502 en 2014.

En relación con el costo de las visitas de inspección realizadas por la CNBV a las instituciones financieras del sector bancario y del mercado de valores, se constató que en 2014 cada una de las 502 visitas realizadas costó en promedio 2,666.5 miles de pesos.

6. Control Interno

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) constató que, en 2014, la CNBV implementó los 17 elementos para asegurar el control interno al atender las cinco Normas Generales de Control Interno.

Se determinó que la CNBV atendió la Norma General de Ambiente de Control al establecer y difundir la misión, visión, objetivos, metas institucionales en el Plan Estratégico 2014, disponer de una estructura orgánica autorizada y vigente, del Manual de Organización e Institucional de Supervisión automatizado que permite a las áreas responsables consultar los procedimientos de supervisión por sector; asimismo, acreditó los perfiles de puesto autorizados para el desarrollo de sus actividades y evaluaciones del personal en el ejercicio 2014, y dispuso de un Código de Conducta que difundió en la intranet institucional, así como en su página de internet.

Respecto de la Norma de Administración de Riesgos, la comisión acreditó que dispuso de la Matriz de Riesgos Institucional 2014; el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos presentado ante el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI); los Reportes de Avances Trimestrales, y el Reporte Anual del Comportamiento de Riesgos de la CNBV.

En relación con la Norma de Actividades de Control Interno, se evidenció que la CNBV dispuso del Programa Estratégico 2014-2018, mismo que le dio seguimiento con los reportes trimestrales y la Matriz de Indicadores para Resultados; asimismo, elaboró el Informe Anual 2014, realizó la Encuesta de Clima y Cultura Organizacional en la que obtuvo el segundo lugar de los 78 organismos desconcentrados con una calificación de 86.0% de un 100.0%; dispuso de controles para asegurar la información consistente en: procedimientos de respaldo y recuperación de información institucional, acreditó el resguardo de los bienes, realizó el control institucional por medio del “Sistema de Gestión Institucional” (SGI), y contó con un Programa de Trabajo de Control Interno 2014, y con el Informe Anual del Estado que guarda el Sistema Control Interno Institucional en la CNBV.

La entidad cumplió la Norma de Información y Comunicación al operar el Sistema de Información Operativa (SIO) herramienta donde se identifican los procesos sustantivos como son: supervisión, autorizaciones de nuevas entidades y se está trabajando el proceso de regulación; también contó con el SGI, herramienta que permite identificar la evolución de cada uno de los asuntos de manera secuencial. Asimismo, acreditó las cuatro sesiones del COCODI; y el Reporte Anual del Comportamiento de Riesgos de la CNBV correspondientes al ejercicio fiscal 2014.

La CNBV cumplió la Norma de Supervisión y Mejora Continua al acreditar que dispuso del Informe Anual del Estado que guarda el Sistema Control Interno Institucional, con el que el ente auditado identificó sus debilidades, para lo cual se determinaron acciones en el Programa de Trabajo de Control Interno y se le dio seguimiento con los reportes de Avances del Programa de Trabajo de Control Interno.

Con motivo de la fiscalización de la Cuenta Pública 2013, la Auditoría Superior de la Federación realizó el estudio núm. 1198 “Continuidad a los Estudios de Control Interno y a la Difusión del Estudio de Integridad en el Sector Público”, en el que se verificó el progreso de la CNBV en la implementación de los cinco componentes del control interno, mediante la evaluación de 37 reactivos (14 preguntas de ambiente de control; 13 preguntas de evaluación de riesgos; 4 reactivos de actividades de control; 3 preguntas del componente información y comunicación, y 3 relacionadas con supervisión).

De acuerdo con los criterios de evaluación definidos para la revisión del control interno, se determinó que en 13 (35.1%) de los 37 reactivos, la CNBV proporcionó evidencia razonable sobre las acciones implementadas en ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control e información y comunicación; en 9 (24.3%) la comisión aportó evidencia parcial para acreditar la implantación del control interno institucional, en 10 (27.1%) la evidencia no correspondió con la solicitud y en 5 (13.5%) tuvo acciones pendientes por realizar, elementos que le dieron a la CNBV una calificación de 46.0 puntos de 100 posibles.

La comisión proporcionó el oficio núm. AETICC/0089/2015 de fecha 10 de marzo de 2015, con el que la ASF informó los resultados a diciembre de 2014 del Estudio número 1198 “Continuidad a los Estudios de Control Interno y a la Difusión del Estudio de Integridad en el Sector Público” en el que se indicó que como resultado del diagnóstico actualizado a diciembre de 2014 se obtuvieron 72 puntos de 100 posibles y quedó de la manera siguiente: se determinó que en 24 (64.9%) de los 37 reactivos, la entidad proporcionó evidencia razonable sobre las acciones implementadas en ambiente de control, evaluación de riesgos, actividades de control e información y comunicación; en 6 (16.2%) la comisión aportó

evidencia parcial para acreditar la implantación del control interno institucional; en 5 (13.5%) la evidencia no correspondió con la solicitud, y en 2 (5.4%) tuvo acciones pendientes por realizar relacionadas con las actividades de control y supervisión.

7. Sistema de Evaluación del Desempeño

En 2014, la CNBV contó con la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario G005 “Regulación, inspección y vigilancia de las entidades del sistema financiero mexicano sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores”.

Se identificó que en el nivel de Componente no se establecieron objetivos ni indicadores para las acciones de regulación realizadas por la CNBV; al respecto, la comisión informó que no se establecen debido a las características propias del proceso de regulación, el cual no se encuentra bajo el control de la comisión, ni se cuentan con parámetros objetivos para su medición.

En cuanto a la sintaxis de los objetivos del nivel de Componente, se identificó que no se utilizó un verbo en participio pasado; por lo anterior la comisión proporcionó la evidencia de que para el ejercicio 2015 modificó la sintaxis de los dos objetivos en la que se identifica el verbo en pasado participio en atención a lo señalado en los Criterios para la Elaboración y Revisión de la Matriz de Indicadores para Resultados de Programas Presupuestarios, incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, por lo que el hallazgo está atendido.

Además, la comisión justificó los 6 criterios CREMAA (Claridad, Relevancia, Economía, Monitoreable y Adecuado, y Aporte Marginal) para la elección de los ocho indicadores establecidos en la MIR del Pp G005.

8. Rendición de cuentas

La información presupuestaria y programática que la CNBV reportó en la Cuenta Pública 2014, se relacionó con los objetivos y prioridades de la planeación, incluyó la programación y presupuestación del gasto público y los resultados de dos indicadores que permiten determinar el cumplimiento de las metas y objetivos del programa presupuestario G005 “Regulación, inspección y vigilancia de las entidades del sistema financiero mexicano sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores”.

Los dos indicadores reportados son congruentes con las acciones establecidas en la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2014, relacionadas con regular y supervisar a las entidades integrantes del sistema financiero, ya que por medio de la supervisión se verifica el cumplimiento de la regulación aplicable a dichas instituciones y la administración de los riesgos que pudieran afectar la seguridad, solidez y estabilidad de las mismas.

Con la revisión del PEF 2014, se identificó que la CNBV no incluyó ningún objetivo, indicador y meta de la MIR 2014 del programa presupuestario G005; no obstante, para el ejercicio de 2015 sí los incluyó.

Consecuencias Sociales

La regulación y las acciones de supervisión de la administración de riesgos en el sector bancario y el mercado de valores realizadas por la CNBV coadyuvaron a proteger los intereses de 40.4 millones de usuarios de servicios financieros durante el ejercicio fiscal 2014,

particularmente porque forman un sistema robusto para identificar desviaciones y proponer oportunamente las medidas correctivas a fin de evitar problemas sistémicos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 1 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

El presente se emite el 23 de octubre de 2015, fecha de conclusión de los trabajo de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de la administración de riesgos en el sector bancario y el mercado de valores. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En los diagnósticos del PND 2001-2018 y del PRONAFIDE 2002-2018 se identificó que aun cuando se cuenta con instituciones financieras sólidas manejadas con altos estándares prudenciales, que reflejan una situación financiera sana, inclusive en un entorno internacional inestable, las autoridades financieras del país indican que se requiere de una regulación prudencial estricta que permita dimensionar los riesgos y contar con mecanismos de respuesta para detectarlos y mitigarlos, así como fortalecer la supervisión en los que participen las diferentes autoridades financieras para trabajar de manera conjunta en la identificación de los riesgos que podrían amenazar la seguridad, solidez y estabilidad del Sistema Financiero en su conjunto, y en particular del sector bancario y el mercado de valores.

En la reforma financiera, publicada en el DOF el 10 de enero de 2014, el Ejecutivo Federal se comprometió a mantener un sistema financiero sólido y prudente, por medio de una regulación prudencial que permita dimensionar los riesgos y contar con mecanismos de respuesta para detectarlos y atenuarlos, así como de una supervisión en la que participen las diferentes autoridades financieras en la identificación de los riesgos que podrían amenazar la estabilidad del sector bancario y el mercado de valores.

Para regular, supervisar y administrar los riesgos la CNBV es la entidad responsable de procurar el desarrollo equilibrado del sector bancario y el mercado de valores por medio de la regulación y la supervisión de la administración de riesgos de estas instituciones, y con ello coadyuvar a la seguridad, solidez y estabilidad del sistema financiero.

En materia de regulación, en 2014, en términos de la reforma financiera, la CNBV fortaleció la emisión de disposiciones orientadas a administrar los riesgos en el sector bancario y el mercado de valores, a fin de preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las instituciones financieras; en ese año, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación 38 disposiciones, de las cuales 4 (10.5%) se realizaron para ambos sectores (una derivada de la reforma financiera), 12 (31.6%) para el sector bancario y 22 (57.9%) aplicables al sector mercado de valores.

En cuanto a las acciones de supervisión, de conformidad con su Programa Anual de Supervisión, la CNBV realizó 30 visitas ordinarias a las instituciones de banca múltiple y 17 a las casas de bolsa, por lo que se cumplió al 100.0% la meta establecida. Respecto de los compromisos establecidos en la reforma financiera, la CNBV autorizó dos programas de

autocorrección como resultado de las irregularidades detectadas por las instituciones, las cuales no constituyeron un delito ni una conducta calificada como grave.

Como resultado de los trabajos de regulación y supervisión en la administración de riesgos en 2014, se verificó que la CNBV procuró la estabilidad del sistema financiero, ya que las 45 instituciones del sector bancario presentaron un índice de capitalización (ICAP) de 15.8%, superior en 7.8 puntos porcentuales en relación con el estándar internacional y nacional de 8.0%, lo que generó efectos positivos a nivel internacional y local, y certidumbre y tranquilidad en los inversionistas extranjeros quienes tienen preferencia en invertir en países en donde los sistemas financieros son más estables y tienen mayores niveles de capitalización que aseguran la solidez macroeconómica.

En cuanto al mercado de valores, se determinó que las 35 casas de bolsa que operaron en el país en 2014 presentaron un Índice de Consumo de Capital (ICC) menor que el 80.0%, lo que propicia certidumbre en el mercado bursátil y el sistema financiero mexicano, por lo que se clasificaron en categoría I, lo que significa que su capital no se encuentra bajo ningún riesgo, por lo que no es necesario aplicar ninguna medida preventiva o correctiva.

En opinión de la ASF, la regulación y la estricta supervisión de su cumplimiento que realizó la CNBV coadyuvó a una eficiente administración de riesgos en el sector bancario y el mercado de valores, a fin de proteger los intereses de los 40.4 millones de usuarios de los servicios financieros durante el ejercicio fiscal 2014, particularmente porque forman un sistema robusto para identificar desviaciones y proponer oportunamente las medidas correctivas a fin de evitar problemas sistémicos.

La auditoría aporta elementos sobre los resultados derivados de la aplicación de mecanismos de administración de riesgos en el sector bancario y el mercado de valores, a fin de identificar en forma oportuna los problemas que requieran la adopción de medidas de carácter preventivo y correctivo, para mantener su solvencia, liquidez y estabilidad. Las acciones propuestas permitirán fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en materia de regulación y supervisión de la administración de riesgos del sector bancario y el mercado de valores.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Determinar que en 2014 la CNBV emitió reglas, normas y disposiciones en materia de administración de riesgos orientadas a mantener la liquidez, solvencia y estabilidad del sector bancario y el mercado de valores.
2. Verificar el cumplimiento del programa y los resultados de la supervisión efectuada en 2014 por la CNBV a las instituciones financieras del sector bancario y el mercado de valores.
3. Constatar que en 2014 la CNBV identificó, midió y controló de manera oportuna los riesgos a los que estuvieron expuestos el sector bancario y el mercado de valores, y que propuso las políticas, medidas y acciones pertinentes para enfrentarlos.

4. Evaluar los resultados de las acciones realizadas por la CNBV en materia de regulación y supervisión de la administración de riesgos, a efecto de coadyuvar a mantener la liquidez, solvencia y estabilidad financiera del sector bancario y el mercado de valores.
5. Revisar que, en 2014, el ejercicio de los recursos erogados por la CNBV en la regulación y supervisión de la administración de riesgos en el sector bancario y el mercado de valores incidió en el número de visitas de inspección realizadas.
6. Constatar que, en 2014, la CNBV dispuso de un control interno que le permitiera cumplir los objetivos y metas en materia de regulación y supervisión de la administración de riesgos, a fin de contribuir a mantener la liquidez, solvencia y estabilidad del sector bancario y el mercado de valores.
7. Determinar que la MIR del Pp G005 "Regulación, inspección y vigilancia de las entidades del sistema financiero mexicano sujetas a la supervisión de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores" fue útil como instrumento de evaluación del cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en materia de regulación y supervisión de la administración de riesgos en el sector bancario y el mercado de valores.
8. Comprobar que la CNBV reportó en la Cuenta Pública de 2014 información clara, confiable, oportuna y suficiente sobre el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos en materia de regulación y supervisión de la administración de riesgos en el sector bancario y el mercado de valores.

Áreas Revisadas

Las vicepresidencias de Supervisión de Grupos e Intermediarios Financieros A; de Supervisión de Grupos e Intermediarios Financieros B; de Supervisión Bursátil, y Técnica de la CNBV.

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 determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.