

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Administración de Riesgos

Auditoría de Desempeño: 14-0-06100-07-0071

GB-041

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 Sistema Financiero.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación de los resultados de las acciones realizadas en 2014 por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en coordinación con la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF) y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (CONSAR), en cuanto a la regulación y supervisión de la administración de riesgos en el sistema financiero, tomando en cuenta las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 y en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2013-2018, y los compromisos establecidos en la reforma financiera, relativos a fortalecer el marco prudencial para dotar a las autoridades de herramientas adecuadas para el control oportuno de las instituciones; implementar medidas cautelares para el tratamiento de las instituciones insolventes; establecer medidas para proteger de malas prácticas, por parte de los intermediarios, a los ahorradores e inversionistas, e implantar el esquema denominado “programa de autocorrección”, a efecto de incentivar la mejora continua del sistema financiero.

La revisión se centró en los resultados que obtuvo la SHCP, conjuntamente con la CNBV, la CNSF y la CONSAR, relacionados con la emisión de disposiciones orientadas a implementar mecanismos de administración de riesgos del sistema financiero para prevenir, identificar y, en su caso, corregir oportunamente las situaciones que puedan afectar la liquidez, solvencia y estabilidad de las instituciones financieras; 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 de 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 administración de riesgos en el sistema financiero.

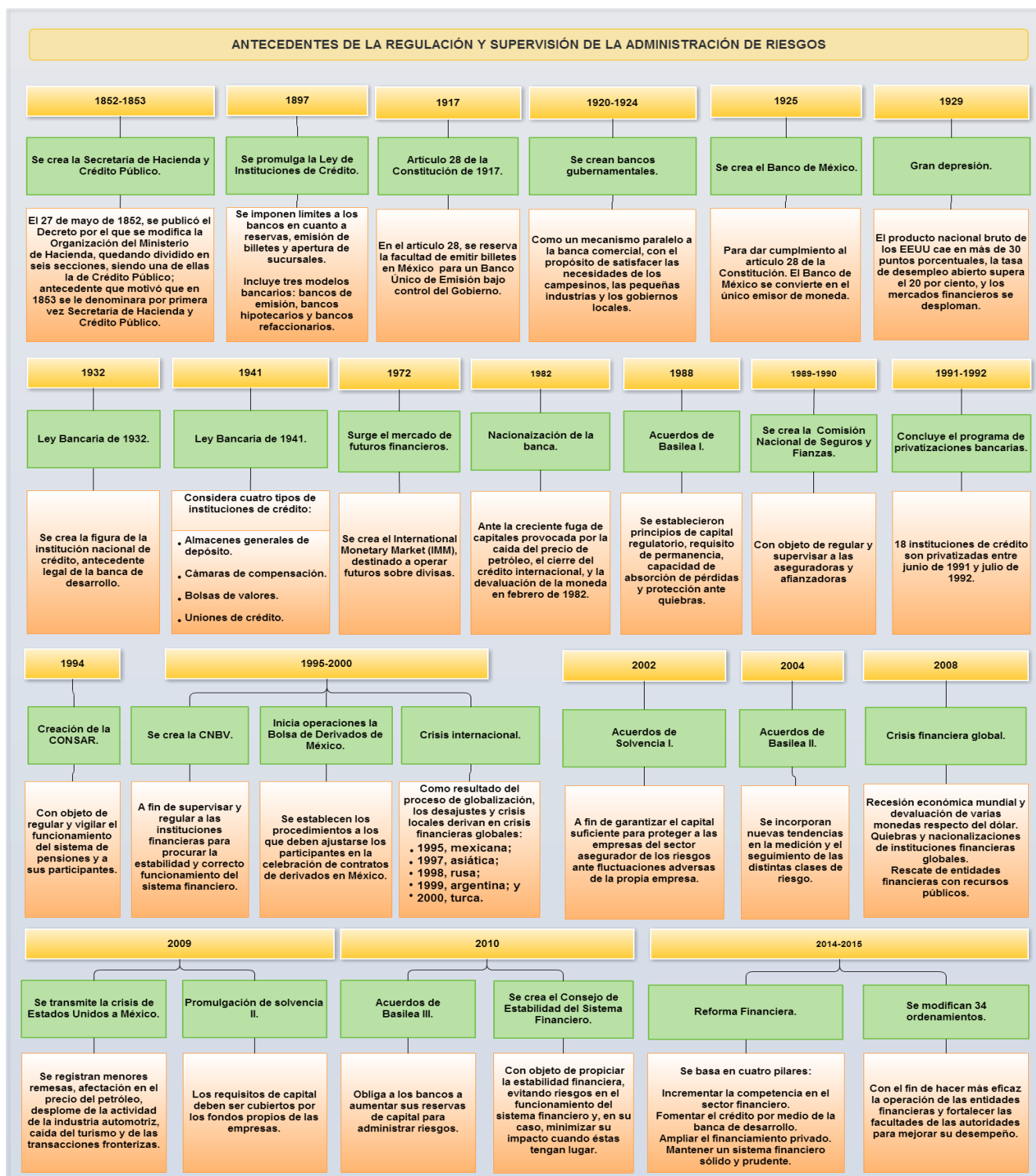
Antecedentes

El sistema financiero agrupa diversas instituciones u organismos interrelacionados que se caracterizan por realizar una o varias de las actividades tendientes a captar, administrar y canalizar la inversión, y el ahorro nacional. Este sistema está integrado por el sector bancario y el mercado de valores, que agrupa a las instituciones de crédito (de banca múltiple y de banca de desarrollo), las organizaciones auxiliares de crédito, sociedades financieras de objeto limitado (SOFOL) y de objeto múltiple (SOFOMES), la bolsa de valores, la bolsa de derivados, las empresas calificadoras, las casas de bolsa, las sociedades de inversión y las sociedades operadoras de sociedades de inversión; el sector de seguros y fianzas, que concentra a las instituciones de seguros, las sociedades mutualistas y las instituciones de fianzas, y el sector de ahorro para el retiro, integrado por las administradoras de fondos para el retiro (AFORES) y las sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (SIEFORES).

De acuerdo con el diseño institucional-organizacional del sistema financiero, la SHCP es la máxima autoridad y ejerce funciones de regulación y supervisión,^{1/} por medio de las tres comisiones nacionales siguientes: la CNBV, que regula y supervisa el sector bancario y el mercado de valores; la CNSF, que regula y supervisa el sector de seguros y fianzas, y la CONSAR, que regula y supervisa el sector de ahorro para el retiro. El Banco de México actúa como regulador de la masa monetaria y los tipos de cambio, y como banco de reserva, y la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) que protege y defiende a los usuarios de los servicios financieros.

La evolución histórica de la regulación y supervisión de la administración de riesgos en el sistema financiero, se resume en el esquema siguiente:

^{1/} La Secretaría de Hacienda y Crédito Público indicó que la regulación del sistema financiero 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.



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación.

La regulación y supervisión de la administración de riesgos en el sistema financiero surge como resultado de las recurrentes crisis financieras y económicas que ha presentado el país en los últimos 40 años.

La crisis financiera internacional de 2008-2009 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. Pese a la gravedad de esta crisis global, en México, el sistema financiero se mantuvo seguro, sólido y estable,^{2/} lo que se evidenció en niveles adecuados de capitalización, morosidad y cobertura de cartera vencida.

Aunque el sistema financiero no se vio afectado, en México el ritmo de la actividad económica disminuyó al contraerse las exportaciones y aumentar la percepción de riesgo por parte de los inversionistas internacionales.^{3/}

En el análisis de la crisis internacional de 2008-2009 realizado por las autoridades financieras del país, se identificó que ésta presentó algunas características similares a las de otros periodos de inestabilidad observados recientemente en el ámbito mundial y, en particular, en algunas economías emergentes, como desequilibrios macroeconómicos propiciados por políticas monetarias laxas, crecimiento del crédito acompañado por un apalancamiento excesivo y desregulación financiera sin una supervisión eficiente de los riesgos asumidos por las entidades financieras. Aunado a que la regulación y la supervisión se caracterizaban por estar fragmentadas, a pesar de que la innovación financiera había propiciado que algunos intermediarios financieros asumieran riesgos ajenos a sus líneas tradicionales de negocio y a las atribuciones de las autoridades que las regulan, supervisan y administran los riesgos.^{4/}

En este contexto, de acuerdo con el PND 2013-2018, el sistema financiero busca fortalecer su marco jurídico a fin de contribuir a mejorar el nivel de vida de la población para incrementar el potencial productivo de la economía, aumentar el monto de financiamiento en la economía, reducir el costo del crédito, promover la competencia efectiva en el sector e incentivar la entrada de nuevos participantes y, por lo tanto, procurar mantener la estabilidad financiera mediante las sanas prácticas prudenciales.

En el PRONAFIDE 2013-2018 se señala que en los últimos 10 años el sistema financiero ha mantenido una adecuada solvencia, pero los comparativos internacionales de financiamiento y ahorro indican que hay un alto potencial en el mismo, y que es necesario fomentar la inclusión, educación, competencia y transparencia del sistema para incrementar su penetración y cobertura, a la vez que mantenga su solidez, seguridad y estabilidad para que

^{2/} La SHCP señaló que un sistema financiero seguro, sólido y estable facilitará 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 asegurarse que el sistema financiero 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.

^{3/} Poder Ejecutivo Federal, **Planes Nacionales de Desarrollo 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018**, México, 2001, 2007 y 2013; Secretaría de Hacienda y Crédito Público, **Programas Nacionales de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006, 2008-2012 y 2013-2018**, México, 2002, 2008 y 2013, y Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero, **Informe anual sobre el estado que guarda la estabilidad del Sistema Financiero y sobre las actividades realizadas**, México 2011.

^{4/} **Ibid.**

las familias y empresas prefieran canalizar sus ahorros o recursos hacia el sistema y con ello se obtengan recursos para desarrollar proyectos de inversión.

En 2014, se publicó en el DOF la reforma financiera, con la que se elaboraron 13 iniciativas que reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de 34 ordenamientos jurídicos del sistema financiero. La reforma financiera busca contribuir en mayor medida al crecimiento económico, para lo cual plantea que se mantenga seguro, sólido y estable, por medio de una regulación prudencial estricta que permita dimensionar los riesgos y contar con mecanismos de respuesta para detectarlos y atenuarlos, 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 su estabilidad.

Resultados

1. *Formulación de la política de regulación y supervisión de la administración de riesgos del sistema financiero*

La vertiente normativa de la política de regulación y supervisión de administración de riesgos en el sistema financiero es consistente con la definición del problema público detectado relativo a exposición del sistema financiero a eventos negativos nacionales e internacionales que afectan su seguridad, solidez y estabilidad, precisa los elementos para atender la exposición del sistema financiero a eventos negativos nacionales e internacionales que afecten su seguridad, solidez y estabilidad, por lo que establece disposiciones normativas para garantizar que las instituciones cumplan con el mandato constitucional relativo a la estabilidad de las finanzas públicas y la promoción del desarrollo económico y regular el servicio de banca y crédito, la organización y funcionamiento de las instituciones de crédito, las actividades y operaciones que las mismas realizan, su sano y equilibrado desarrollo y la protección de los intereses del público.

En la vertiente institucional de la política de regulación y supervisión de la administración de riesgos en el sistema financiero se conforma por un conjunto de actores responsables de abordar cada uno de los componentes del problema público, existen actores responsables de coordinar, evaluar y vigilar el sistema bancario del país, así como de formular la política de regulación y supervisión de las instituciones del sistema bancario y de seguros como es la SHCP; entes reguladores y supervisores del sector bancario y del mercado de valores, los sectores de seguros y fianzas y del sistema de ahorro para el retiro por medio de la CNBV, la CNSF y la CONSAR, a fin de procurar su estabilidad y correcto funcionamiento, así como mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo de dicho sistema en su conjunto y el Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero como instancia de coordinación, evaluación y análisis de riesgos en la estabilidad financiera entre las autoridades que lo integran, a efecto de evitar interrupciones o alteraciones sustanciales en el funcionamiento del sistema financiero y, en su caso, minimizar su impacto cuando éstas tengan lugar, por lo anterior se concluye que está correctamente diseñado.

La vertiente programática de la política de regulación y supervisión de la administración de riesgos en el sistema financiero, se correspondió con los objetivos y estrategias establecidas en el PND y el PRONAFIDE 2013-2018, en los cuales se planteó como prioridad nacional mantener la estabilidad, solidez y prudencia del sistema financiero para procurar su desarrollo ordenado.

En la vertiente presupuestal se identificó como fin último del Programa presupuestario (Pp) G001 "Regulación del sector financiero", mantener la solidez y seguridad mediante la regulación eficiente del sistema financiero, así como promover la participación de la banca comercial y de otros intermediarios financieros privados en el financiamiento de sectores estratégicos, el fortalecimiento de los activos del sector asegurador y de retiro. Asimismo, se identificó que existe congruencia en materia de regulación y supervisión de la administración de riesgos con los Pp a cargo de la CNBV, la CNSF y la CONSAR.

La formulación de la política de regulación y supervisión de la administración de riesgos del sistema financiero, en sus cuatro vertientes, fue consistente y presentó las disposiciones normativas, institucionales, programáticas y presupuestales para atender el problema público relacionado con mantener la solidez y estabilidad de las instituciones financieras, con objeto de garantizar la evaluación oportuna de los riesgos potenciales de dichas instituciones y por ende del sistema financiero.

2. Regulación de las entidades del sistema financiero

En 2014, se emitieron 79 disposiciones aplicables para las instituciones participantes del sistema financiero, de las cuales 23 (29.1%) fueron nuevas disposiciones y 56 (70.9%) modificaciones a disposiciones existentes. Del total de disposiciones, se determinó que la SHCP publicó 13 (16.4%); la CNBV, 38 (48.1%); la CNSF, 21 (26.6%), y la CONSAR, 7 (8.9%).

En ese año, la SHCP emitió y modificó 13 disposiciones orientadas a la administración de riesgos 10 (76.9%) reglamentaciones emitidas y 3 (23.1%) modificaciones; la CNBV emitió 38 disposiciones que se orientaron a preservar la 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 a disposiciones existentes; la CNSF emitió 21 disposiciones que se orientaron a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de las instituciones del sector afianzador y asegurador, 2 (9.5%) fueron nuevas disposiciones y 19 (90.5) fueron modificaciones a disposiciones existentes; la CONSAR emitió 7 disposiciones orientadas a preservar y regular lo relativo a la operación de los sistemas de ahorro para el retiro; 5 (71.4%) fueron nuevas disposiciones y 2 (28.6%) fueron modificaciones a disposiciones existentes.

Se verificó que durante el periodo de 2007 a 2014, la SHCP en conjunto con las comisiones emitieron 886 disposiciones, de las cuales la SHCP emitió el 8.3% (73), la CNBV expidió el 17.4% (154), la CNSF publicó el 58.2% (516), y la CONSAR creó y modificó el 16.1% (143).

3. Supervisión de las entidades del sistema financiero

Se verificó que, en 2014, las comisiones reguladoras y supervisoras de la SHCP dieron cumplimiento a los Programas Anuales de Visitas de Inspección respectivos, debido a que realizaron un total de 440 visitas de inspección respecto de las 350 visitas de inspección programadas, lo que representó un cumplimiento de 125.7%; de las cuales 80 (18.2%) se llevaron a cabo por la CNBV, 207 (47.0%) por la CNSF y 153 (34.8%) por la CONSAR.

En cuanto a las actividades de vigilancia realizadas en 2014, se verificó que las comisiones realizaron un total de 2,922 reportes o informes de vigilancia, lo que mostró un cumplimiento en 98.3% de acuerdo con la meta establecida de realizar 2,972 reportes o informes de vigilancia. Por lo anterior, existe coordinación razonable de la SHCP y las comisiones para la supervisión de la administración de riesgos.

En relación con las sanciones impuestas como resultado de los trabajos de supervisión, la SHCP impuso a una aseguradora una revocación de autorización en 2014

Se verificó que, en 2014, la CNSF, la CNBV, y la CONSAR impusieron un total de 2,189 sanciones, de las cuales 225 (10.3%) correspondieron a amonestaciones y 1,964 (89.7%) a multas, por un monto de 295,151.6 miles de pesos.

En cuanto a los programas de autocorrección, se verificó que, en 2014 las comisiones reguladoras y supervisoras de la SHCP autorizaron 345 programas de autocorrección, con objeto de que se corrijan las omisiones o contravenciones de la normativa de forma previa a la supervisión realizada, de los cuales, 2 (0.6%) se llevaron a cabo por la CNBV; 268 (77.7%), por la CNSF, y 75 (21.7%), por la CONSAR.

4. Administración de riesgos

En 2014, como parte del Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero (CESF), la SHCP, conjuntamente con la CNBV, la CNSF y la CONSAR, participó en la evaluación y análisis de riesgos en la estabilidad financiera del sistema. Los riesgos del entorno económico a los que estuvo expuesto el sistema financiero fueron los siguientes: la normalización de la política monetaria por parte de la reserva federal; la desaceleración de la economía global, y la caída de los precios del petróleo. En cuanto a sus vulnerabilidades, se detectaron los riesgos de crédito, de mercado y de liquidez. El CESF previó que para finales de 2014 y principios de 2015 se presentaría un panorama económico financiero complejo, por lo que resultó fundamental que las autoridades financieras monitorearan el funcionamiento de los mercados financieros e implementaran acciones de política orientadas a preservar la estabilidad macroeconómica para responder de manera oportuna a las condiciones adversas que se pudieran presentar.

El CESF identificó y evaluó los riesgos de la estabilidad del sistema financiero, provenientes del entorno internacional y nacional, y valoró las acciones necesarias que las autoridades financieras debieron implementar para limitar los efectos de las condiciones adversas, y, con ello, evitar interrupciones en el funcionamiento del sistema financiero.

Las comisiones de la SHCP, CNBV, CNSF y CONSAR, establecieron metodologías y esquemas de supervisión para identificar, medir y monitorear los riesgos financieros de las instituciones integrantes del sistema financiero, con lo que se distinguieron aquellas que tuvieron una situación financiera sana de las que presentaron problemas de solvencia, liquidez o estabilidad. Se verificó que, en los casos en que las instituciones presentaron algún problema, se realizaron emplazamientos, se emitieron observaciones, recomendaciones y acciones correctivas para subsanar las irregularidades, y con ello dar certeza financiera a los usuarios de los servicios financieros.

Adicionalmente, se verificó que el CESF identificó que las principales líneas de acción para mantener la estabilidad financiera deben seguir basándose en reforzar la capacidad de recuperación del sistema financiero ante situaciones adversas, garantizar que las reformas sean implementadas adecuadamente, en particular la reforma financiera, y preservar la solidez macroeconómica que ha logrado el país.

5. Estabilidad del sistema financiero

En 2014, la SHCP en coordinación con las comisiones reguladoras y supervisoras atendieron lo establecido en la estrategia 4.2.3 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, relativa a mantener la estabilidad del sistema financiero, ya que regularon y supervisaron los sectores

que integran el sistema y como resultado, las instituciones financieras que operaron en ese año cumplieron con los parámetros regulatorios establecidos para sus índices financieros, con lo que se da seguridad a los usuarios para canalizar sus recursos al sistema.

En cuanto a la CNBV, se constató que reguló y supervisó el sector bancario a fin de procurar su estabilidad, ya 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 del 8.0%, lo que genera efectos positivos a nivel internacional y local, en cuanto 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. 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 al 80.0%, lo que genera certidumbre en el mercado bursátil y el sistema financiero mexicano, ya que su capital no se encuentra bajo ningún riesgo.

En cuanto las acciones realizadas por la CNSF, se verificó que, en 2014, operaron 117 instituciones de seguros y fianzas, de las cuales 111 (94.9%) cumplieron con los requerimientos financieros establecidos en las circulares Únicas de Seguros y de Fianzas, que les fueron aplicables ya que presentaron índices regulatorios iguales o mayores del 1.0%; 5 (4.3%) no cumplieron con uno de los tres índices, y de 1 (0.8%) institución no se dispuso de la información; sin embargo, las 111 instituciones estuvieron en condiciones financieras sanas para hacer frente a los riesgos financieros.

Respecto de las acciones realizadas por la CONSAR, se determinó que las 44 SIEFORES básicas que operaron en 2014 se ajustaron a los parámetros establecidos en el régimen de inversión para el indicador de liquidez, ya que reportaron coeficientes inferiores al 80.0%, lo que significó que esas instituciones contaron con portafolios de inversión líquidos sin exponer la totalidad de activos a riesgos financieros.

En el caso del indicador de solvencia, denominado reserva especial, se verificó que 22 de las 44 SIEFORES básicas cumplieron con el límite establecido de mantener al menos una reserva especial equivalente al 0.8% de sus activos.

En cuanto al índice de estabilidad, se verificó que las 44 SIEFORES cumplieron con los límites establecidos en el régimen de inversión, ya que presentaron indicadores menores del 0.7%, en el caso de las SIEFORES básica 1; menores del 1.1%, para las SIEFORES básica 2; menores a 1.4%, en el caso de las SIEFORE básica 3, y menores del 2.1% para las SIEFORES básicas 4.

Como resultado de la estabilidad financiera que presentó el sistema financiero en 2014, se logró un monto de ahorro financiero^{5/} de 16,345,155.0 millones de pesos, equivalente al

^{5/} De acuerdo con la SHCP, el ahorro financiero se definió como el saldo agregado de la captación de los intermediarios financieros autorizados para recibir recursos del público; la tenencia de valores de renta fija y certificados bursátiles fiduciarios en manos de personas físicas y morales (tanto residentes en México como no residentes), y los recursos del exterior que son intermediados por las entidades del sistema financiero. Incluye tanto el ahorro del sector privado (empresas y particulares) como el ahorro del sector público (Gobierno Federal; Gobiernos de Estados y Municipios; organismos descentralizados; empresas productivas del Estado, y fideicomisos de fomento).

95.2% del PIB de ese año (17,161,370.7 millones de pesos), y se impulsó el financiamiento^{5/} por 15,851,553.0 millones de pesos, equivalente al 92.4% del PIB, lo que evidenció la confianza y la certidumbre financiera de los inversionistas en el sistema.

6. Recursos erogados en la regulación y supervisión de la administración de riesgos en el sistema financiero

En 2014, la SHCP ejerció 207,178.1 miles de pesos en la implementación del Pp G001 “Regulación del sector financiero”, cantidad inferior en 1.5% respecto del presupuesto original de 210,366.8 miles de pesos, debido principalmente a los remanentes de recursos en el capítulo 1000 (Servicios personales), los cuales se enviaron al Ramo 23 como reducción líquida con motivos de control presupuestario.

En cuanto al presupuesto total ejercido en la regulación y supervisión del sistema financiero, se determinó que fue 2,238,467.5 miles de pesos, de los cuales el 59.8% (1,338,556.9 miles de pesos) correspondió a la regulación y supervisión de las instituciones bancarias y de valores, a cargo de la CNBV; el 17.9% (399,686.7 miles de pesos) se ejerció en regulación y supervisión de las instituciones de seguros y fianzas, a cargo de la CNSF; el 13.1% (293,045.8 miles de pesos) en la regulación y supervisión de las entidades participantes del Sistema de Ahorro para el Retiro, a cargo CONSAR, y el 9.2% (207,178.1 miles de pesos) se ejerció en la regulación del sector financiero por medio de la SHCP.

En relación con el costo promedio de las visitas de inspección realizadas por las comisiones reguladoras y supervisoras del sistema financiero a las instituciones financieras, se determinó que por medio de los programas presupuestarios G003 “Regulación, inspección y vigilancia de entidades participantes de los Sistemas de Ahorro para el Retiro”; G004 “Regulación, inspección y vigilancia del sector asegurador”, y G005 “Regulación, inspección y vigilancia del sector bancario y de valores”, el costo promedio de las 837 visitas de supervisión realizadas en 2014 fue de 2,426.9 miles de pesos, el 60.0% (502 visitas) se realizó a las instituciones bancarias y de mercado de valores, con un costo promedio por visita de 2,666.4 miles de pesos; el 24.7% (207 visitas) se realizó a las instituciones de seguros y fianzas, con un costo promedio de 1,1930.9 miles de pesos, y el 15.3% (128 visitas) se llevó a cabo a las entidades participantes del Sistema de Ahorro para el Retiro, con un costo promedio de 2,289.4 miles de pesos.

Se determinó que, en el periodo 2008-2014, la SHCP ejerció 8,807,423.7 miles de pesos en el Pp G001 “Regulación del sector financiero”, 4.9 veces más que el presupuesto original de 1,789,406.9 miles de pesos. El presupuesto ejercido en ese periodo presentó decremento promedio anual de 37.1% y el presupuesto original decreció en promedio anual 13.3%.

7. Control interno

Se verificó que, en 2014, la SHCP cumplió con las cinco normas generales de control interno en razón de que se dispuso de un entorno y clima organizacional de respeto e integridad y

^{5/} De acuerdo con la SHCP, el financiamiento se definió como el saldo agregado de la cartera de crédito otorgada por los intermediarios financieros residentes en México a los sectores privado y público; la deuda en circulación en el mercado de valores nacional, y el fondeo recibido del exterior, tanto mediante colocaciones en los mercados de valores internacionales como por medio del otorgamiento de créditos por parte de intermediarios financieros no residentes en México.

con un código de conducta autorizado, implementado y vigente; realizó periódicamente la encuesta al clima organizacional; implementó un proceso sistemático que permitió identificar, evaluar, jerarquizar, controlar y dar seguimiento a los riesgos que pudieron obstaculizar o impedir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, y dispuso de mecanismos para medir los resultados del cumplimiento de los objetivos y metas, así como de un sistema de información diseñado e instrumentado bajo criterios de confiabilidad y oportunidad, y de sistema de control interno verificado y evaluado por los servidores públicos responsables de cada nivel de control.

8. Sistema de Evaluación del Desempeño

En 2014, la SHCP contó con la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa presupuestario (Pp) G001 “Regulación del sector financiero”, la cual fue útil para evaluar los resultados de la regulación del sistema financiero. Asimismo, se determinó que los nueve indicadores incluidos la MIR se ajustaron a las disposiciones emitidas por la secretaría.

En cuanto a la lógica horizontal de la MIR 2014 del Pp G001, no se identificó relación directa entre el indicador de Propósito denominado “Tasa real de variación porcentual del financiamiento interno total otorgado al sector privado” y el objetivo establecido “El Sistema Financiero se encuentra eficientemente regulado”. Al respecto, la SHCP explicó que la relación entre éstos radica en que el crédito es el resultado de un entorno institucional que genera certidumbre tanto para las entidades financieras como para los usuarios de servicios financieros, por lo cual para fomentar un crecimiento sostenido del financiamiento interno al sector privado es necesario contar con un sistema financiero eficientemente regulado que proporcione certeza jurídica, mayor eficiencia y competitividad en el sector por medio del otorgamiento de incentivos, de una supervisión adecuada y de una regulación moderna, resguardando la solidez del sistema y la prudencia financiera de México.

Asimismo, se determinó que la SHCP no justificó los 6 criterios (Claridad, Relevancia, Economía, Monitoreable y Adecuado, y Aporte Marginal) para la elección de los 9 indicadores establecidos en la MIR del Pp G001, en los términos del numeral V de la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos; no obstante, para el ejercicio 2015, la entidad auditada proporcionó la evidencia de los criterios CREMAA para la elección de los 9 indicadores correspondientes a la MIR 2015 del Pp G001.

9. Rendición de cuentas

En la exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, no se identificó el problema público que se pretendió atender mediante la regulación y supervisión de la administración de riesgos de los cuatro programas presupuestarios en revisión, G001, G003, G004 y G005. No obstante, en la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación sí se identificaron los objetivos de regulación y supervisión.

La información presupuestaria y programática que los programas presupuestarios del sector financiero reportaron en la Cuenta Pública 2014 se relacionó con los objetivos y prioridades de la planeación, e incluyó la programación y presupuestación del gasto público.

En la revisión del PEF 2014, se identificó que en los programas presupuestarios referidos al sector financiero no se incluyó ningún objetivo, indicador y meta de la MIR 2014; no obstante, para el ejercicio de 2015 sí los incluyó.

En relación con los indicadores y metas, se constató que éstos no fueron establecidos en el PEF 2014; por lo tanto, no podrá considerarse dicho documento para conocer los resultados del ejercicio del gasto. Los indicadores fueron reportados en el portal de transparencia presupuestaria, donde se establecen los indicadores para cada uno de los programas presupuestarios relacionados con la regulación y supervisión del sector financiero (G001, G003, G004 y G005), los cuales se encuentran acorde con lo indicado en la MIR 2014.

Con la revisión se determinó que los Pp en mención cuentan con mecanismos adecuados para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, que permita una rendición de cuentas de su gestión para la toma de decisiones.

Consecuencias Sociales

La acciones de regulación y de supervisión de la administración de riesgos realizada por la SHCP, en coordinación con la CNBV, la CNSF y la CONSAR, coadyuvaron a otorgar certeza financiera a los 40.4 millones de usuarios del sistema financiero, al administrar los riesgos para evitar la pérdida de su patrimonio, ya que se dispuso de un marco prudencial para dimensionar los riesgos y se contó con mecanismos para detectarlos y atenuarlos, con lo que se establecieron condiciones razonables para prevenir riesgos sistémicos y con ello salvaguardar el interés de los usuarios de servicios financieros.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 20 de noviembre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con la finalidad de fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de la administración de riesgos en el sistema financiero. 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 el PRONAFIDE 2002-2018 se señaló 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 requieren 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.

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 sistema.

De acuerdo con el diseño institucional-organizacional del sistema financiero, la SHCP es la máxima autoridad y ejerce funciones de coordinación con las comisiones (CNBV, CNSF y CONSAR) para la regulación y supervisión de la administración de riesgos de las instituciones participantes del sistema.

La auditoría evidenció que el diseño de la regulación y supervisión de la administración de riesgos del sistema financiero por parte de la SHCP fue consistente en cuanto a las disposiciones normativas, institucionales, programáticas y presupuestales, para atender lo relacionado con mantener la solidez y estabilidad de las instituciones financieras, con objeto de garantizar la evaluación oportuna de los riesgos potenciales de dichas instituciones y por ende del sistema financiero.

En materia de regulación, en 2014, en términos de la reforma financiera, la SHCP coadyuvó a la emisión de disposiciones orientadas a administrar los riesgos en el sistema financiero, a fin de preservar la liquidez, la solvencia y la estabilidad de las instituciones financieras. En ese año, se publicaron 79 disposiciones, de las cuales 23 (29.1%) fueron nuevas disposiciones y 56 (70.9%) modificaciones a disposiciones existentes.

En cuanto a las acciones de supervisión, la SHCP en coordinación con las comisiones reguladoras y supervisoras dieron cumplimiento a sus Programas Anuales de Visitas de Inspección. Se realizaron 440 visitas de inspección respecto de las 350 programadas, lo que representó un cumplimiento de 125.7%, de las cuales 80, (18.2%) se llevaron a cabo por la CNBV; 207 (47.0%), por la CNSF, y 153 (34.8%), por la CONSAR. La CNBV registró un logro de 170.2%, al realizar 33 visitas más que las 47 programadas; la CNSF, de 103.5%, al llevar a cabo 7 visitas más que las 200 programadas, y la CONSAR, de 148.5%, al realizar 50 visitas más que las 103 programadas.

En relación con las sanciones resultado de los trabajos de supervisión, la SHCP impuso a una aseguradora una revocación de autorización en 2014. La CNSF, la CNBV, y la CONSAR impusieron un total de 2,189 sanciones a las instituciones de cada sector, de las cuales 225 (10.3%) correspondieron a amonestaciones y 1,964 (89.7%) a multas, por un monto de 295,151.6 miles de pesos.

Referente a los compromisos establecidos en la reforma financiera, se determinó que las comisiones reguladoras y supervisoras de la SHCP autorizaron 345 programas de autocorrección, con objeto de que se corrijan las omisiones o contravenciones a la normativa aplicable de forma previa a la supervisión realizada.

Las acciones de coordinación de la SHCP en la regulación y la supervisión de la administración de riesgos coadyuvaron a mantener la seguridad, solidez y estabilidad del sistema financiero, así como a fomentar un sano y equilibrado desarrollo. En el sector bancario y mercado de valores, las 45 instituciones del sector bancario presentaron un índice de capitalización 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 en el ámbito internacional y local, así como 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 menor que el 80.0%, lo que propicia certidumbre en el mercado bursátil y por ende en el sistema financiero, dado que su capital no se encuentra bajo ningún riesgo, por lo que no fue necesario aplicar ninguna medida preventiva o correctiva.

En 2014, operaron 117 instituciones de los sectores seguros y fianzas, de las cuales 111 (94.9%) estuvieron en condiciones financieras sanas para hacer frente a los riesgos financieros, y el resto no cumplió con los requerimientos financieros establecidos. Respecto

del sistema de ahorro para el retiro, se determinó que las 44 sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro (SIEFORES) básicas, que operaron en 2014, se ajustaron a los parámetros establecidos en el régimen de inversión para el indicador de liquidez, ya que reportaron coeficientes inferiores al 80.0%, lo que significó que esas instituciones contaron con portafolios de inversión líquidos sin exponer la totalidad de activos a riesgos financieros.

El Consejo de Estabilidad del Sistema Financiero identificó y evaluó los riesgos de la estabilidad del sistema financiero, provenientes del entorno internacional y nacional, y valoró las acciones necesarias que las autoridades financieras debieron implementar para limitar los efectos de las condiciones adversas, y, con ello, evitar interrupciones en el funcionamiento del sistema financiero.

En opinión de la ASF, la SHCP atendió el problema de la exposición del sistema financiero a eventos negativos nacionales e internacionales que afectan su seguridad, solidez y estabilidad por medio de las acciones de coordinación en la regulación y supervisión de la administración de riesgos que coadyuvaron a la estabilidad del sistema financiero. Se integró un sistema robusto que permitió otorgar certeza financiera a los 40.4 millones de usuarios al administrar los riesgos para evitar la pérdida de su patrimonio, así como identificar desviaciones y proponer oportunamente las medidas correctivas a fin de evitar problemas sistémicos.

La auditoría aporta elementos para constatar que las instituciones financieras fueron reguladas y supervisadas conforme a las normas prudenciales y los estándares internacionales, así como para verificar los resultados de la aplicación de mecanismos de administración de riesgos, que permitan la adopción de medidas de carácter preventivo y correctivo, a efecto de dar certeza jurídica y financiera a los usuarios, respecto de la protección de su patrimonio.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2014, la SHCP participó en la formulación de la política de regulación y supervisión de administración de riesgos en el sistema financiero.
2. Constatar que, en 2014, la SHCP participó en la emisión de reglas, normas y disposiciones en materia de administración de riesgos orientadas a mantener la liquidez, solvencia y estabilidad, en términos de lo dispuesto en la reforma financiera.
3. Comprobar que, en 2014, se cumplió el programa de supervisión de las instituciones del sistema financiero.
4. Verificar que, en 2014, se identificaron, midieron y controlaron de manera oportuna los riesgos a los que estuvieron expuestas las instituciones del sistema financiero, y que se propusieron las medidas y acciones pertinentes para enfrentarlos.
5. Evidenciar los resultados de las acciones realizadas, en 2014, en materia de regulación y supervisión de la administración de riesgos, a efecto de coadyuvar a mantener la liquidez, solvencia y estabilidad del sistema financiero.
6. Determinar los recursos erogados en la regulación y supervisión de la administración de riesgos en el sistema financiero, en 2014.

7. Confirmar que, en 2014, la SHCP 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.
8. Valorar que la MIR del Pp G001 "Regulación del sector financiero" 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 sistema financiero.
9. Corroborar que la SHCP reportó en la Cuenta Pública 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 sistema financiero.

Áreas Revisadas

Las unidades de Banca, Valores y Ahorro, y de Seguros, Pensiones y Seguridad Social de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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.