

Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios

Asistencia Técnica y Garantías para Créditos Agropecuarios

Auditoría de Desempeño: 2017-3-06HAS-07-0104-2018

104-GB

Criterios de Selección

- Criterios de selección de los efectos esperados de la fiscalización de desempeño: fortalecer los mecanismos de operación; impulsar la utilización de sistemas de medición del desempeño; fortalecer los mecanismos de control y promover la elaboración y mejora de la normativa.
- Criterios para la planeación de la fiscalización.
 - a) Diseño de la Política Pública.
 - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 - Legislación Federal.
 - b) Diseño Programático Presupuestal de la Política Pública.
 - Acciones de gobierno.
 - Plan Nacional de Desarrollo.
 - Programas Sectoriales, Especiales, Institucionales y Regionales.
 - Presupuesto de Egresos de la Federación.
 - c) Rendición de Cuentas de la Política Pública.
 - Informes de los entes públicos federales.
 - Informes de Fiscalización de la Cámara de Diputados.
 - Cuenta Pública

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas relacionados con la Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

Se fiscalizó el diseño normativo, programático-presupuestal y organizacional-operativo de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA); los resultados de las operaciones realizadas por el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA), relativos al acceso al financiamiento, en cuanto al número y monto de garantías y apoyos técnicos; la inclusión financiera en el marco de la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF); la ampliación del crédito, en términos del saldo total impulsado de FIRA al sector privado y su contribución al cumplimiento de la meta establecida en el objetivo 6 del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2013-2018; el impulso de la productividad de los acreditados finales, y la sustentabilidad financiera del fideicomiso.

Se analizaron los resultados del ejercicio 2017 con el objeto de evaluar el desempeño logrado, y los correspondientes al periodo 2013-2016, a fin de contar con datos históricos que permitieran emitir un pronunciamiento sobre la contribución de este fondo en la disminución del insuficiente financiamiento al medio agropecuario, avícola, forestal, pesquero y de otros conexos o afines.

Se revisó el ejercicio de recursos presupuestarios; la utilidad del Sistema de Evaluación del Desempeño; el control interno y la rendición de cuentas relativa al cumplimiento de sus objetivos y metas; así como el avance en la implementación de los objetivos de desarrollo sostenible.

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 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 por parte de FEGA en materia de garantías y apoyos al sector agropecuario, forestal, pesquero y rural.

Antecedentes

La política de financiamiento para los sectores agropecuario,^{1/} forestal, pesquero y rural,^{2/} se remonta a la década de los años 50, en la que, el sector agrícola representaba más de un cuarto de la economía, empleaba a más del 50.0% de la población y su contribución promedio al PIB era de 20.0%; sin embargo, la participación del sector privado en el financiamiento era casi nula, debido a que estos sectores se consideraban de alto riesgo ya que los productores rurales, así como las personas físicas o morales relacionadas con dichas actividades, eran de bajos ingresos y tenían poca capacidad de pago. Este panorama significó para el Gobierno Federal y el Banco de México (BANXICO), asumir el reto de impulsar la participación de las instituciones de crédito privadas en el financiamiento de las actividades en el campo.^{3/}

En 1954, con la creación del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO), se inició la constitución de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA), como un intermediario financiero líder para el sector rural. En la Exposición de motivos de la Ley por la que se crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura^{4/} se señaló que el Gobierno Federal dio a conocer dentro de las metas económicas la de incrementar la producción del campo, para contribuir a mejorar las condiciones de vida del 70.0% de la población mexicana que se dedicaba a actividades agropecuarias, ya que el desarrollo de la agricultura del país, además de permitir que mejoraran sus ingresos, se traduciría en un aumento de la oferta de bienes disponibles. Este fondo se constituyó como un fideicomiso del Gobierno Federal mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como fideicomitente^{5/} y el BANXICO como fiduciario.^{6/}

El 26 de agosto de 1965, el Gobierno Federal determinó la constitución del Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA), con objeto de otorgar y canalizar financiamientos a las instituciones de crédito privadas para que éstos otorguen créditos y préstamos refaccionarios a la agricultura y a la ganadería, tanto para la producción como para la industrialización de productos agropecuarios.^{7/} Para el manejo del FEFA, el Fiduciario (BANXICO) quedó expresamente facultado por el Fideicomitente (SHCP) para utilizar el

^{1/} Se refiere a que tiene relación con la agricultura y la ganadería. **Academia Mexicana de la Lengua.**

^{2/} Para el caso de los FIRA, el financiamiento rural corresponde a todos los proyectos de inversión que se realicen en localidades que no excedan 50,000 habitantes, de acuerdo con el "Catálogo Único de Claves de Áreas Geoadministrativas Estatales, Municipales y Localidades del INEGI" y cuyas necesidades de financiamiento por proyecto de inversión no rebasen 30 millones de Unidades de Inversión (UDIS).

^{3/} FIRA, **Semblanza FIRA 60 aniversario**, México, 2018.

^{4/} **Exposición de motivos de la Ley por la que se crea el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura**, Cámara de Diputados, México, 1954.

^{5/} Es la persona física o moral que destina bienes o derechos para constituir un fideicomiso. Atribución que corresponde únicamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que es quien destina bienes y derechos para constituir el fideicomiso. **Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal de la SHCP.**

^{6/} Es la institución con autorización para llevar a cabo operaciones para realizar los fines lícitos determinados por el fideicomitente. Se encarga de realizar el fin por el cual se constituyó el fideicomiso. **Op. cit.**

^{7/} Gustavo A. Del Angel Mobarak, **Transformaciones del Crédito Agropecuario. El caso de los FIRA en perspectiva histórica**, CIDE, México, 2005.

personal técnico y directivo, así como el equipo del FONDO, debido a que éste tenía amplia experiencia en la operación del crédito agrícola y ganadero.

En octubre de 1972, se constituyó el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA), cuyo objeto es otorgar a personas físicas o morales garantías de crédito, subsidios y otros servicios, directamente o mediante las instituciones de banca múltiple, así como de aquellas sociedades financieras de objeto limitado y otros intermediarios financieros no bancarios. A partir de esa fecha, el FEFA y el FONDO no ejercen su atribución para establecer programas permanentes de capacitación en la operación y administración de crédito agropecuario, agroindustrial y pesquero para su personal, el de la banca participante, así como el de otras dependencias y productores acreditados con recursos de sus programas.

La crisis de los años ochenta no afectó directamente al sector agropecuario, debido a que contaba con mecanismos de protección como precios de garantía, seguros gubernamentales y subsidios directos; sin embargo, ésta se resintió en el momento en que se comenzaron a retirar los apoyos.^{8/} Ante el proceso de desincorporación económica, la eliminación de organismos de apoyo al sector pesquero llevó a que se creara el 28 de julio de 1988 el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA), con el propósito de racionalizar los subsidios y hacer un uso selectivo del crédito, canalizándose hacia actividades prioritarias, en consecuencia, FOPESCA tiene el objetivo de promover y financiar el desarrollo económico de la pesca y, en congruencia con los fondos anteriores, su manejo lo realiza el personal directivo, técnico y administrativo del FONDO.^{9/}

La transformación de la figura jurídica del Banco Central afectó la operación del FEFA, ya que el 23 de diciembre de 1993, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley del Banco de México en la que se le dio el carácter de organismo autónomo. No obstante que con la nueva legislación el BANXICO continuaría como fiduciario de FEFA, se estableció que, a partir de abril de 1994 podría fondear al fideicomiso hasta 2013, por lo cual el fideicomiso debía reorganizarse y buscar su auto-sustentabilidad.

En el diagnóstico de la planeación nacional, se identificó que, en 2012, el sector rural contribuyó con el 3.0% del PIB nacional y con el 13.7% de la Población Económicamente Activa Ocupada (PEAO), pero el crecimiento del sector de 2011 a 2012 fue de 5.9%, en términos reales. Asimismo, según el diagnóstico del sector rural y pesquero 2012, elaborado por la SAGARPA en colaboración con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en México existían 5.4 millones de Unidades Económicas Rurales (UER),^{10/} de las cuales, el 73.0% se clasificó como familiares de subsistencia, que recibieron

^{8/} **Ibid.**

^{9/} Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Banco de México, **Contrato de fideicomiso por el que se crea el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras**, México, 1988.

^{10/} De acuerdo con el Programa Institucional 2013-2018 de FIRA son las personas físicas o morales, ligadas o no a un predio, que desarrollan actividades agropecuarias de pesca y otras actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios en el medio rural.

poco o ningún ingreso por ventas de productos agropecuarios, ya que no produjeron excedentes de manera consistente; el 18.0% fue clasificado en transición y empresarial con rentabilidad frágil, que contó con ingresos para cubrir sus necesidades básicas y llegan a ser rentables pero enfrentaron retos para mejorar su sustentabilidad, en tanto que el 9.0% se ubicó en los segmentos empresarial y dinámico, conformados por empresas de altos niveles de integración al sistema financiero y comercial, cuyo principal reto fue mantener su competitividad en los mercados.

En los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y del Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE), ambos de 2013-2018, así como en el árbol del problema del programa presupuestario F034 “Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero” de los FIRA, se identificó que las entidades de fomento, de las que forma parte el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios, enfrentan un insuficiente financiamiento y reducida inclusión financiera en los sectores prioritarios para el crecimiento económico, como el agropecuario, forestal, pesquero, rural y afines o conexos, debido a la limitada oferta de productos financieros para las personas físicas y morales que no tienen la capacidad de pago, debido a que sus ingresos son bajos; también por una percepción de alto riesgo en dichos sectores, y por la insuficiencia de intermediarios financieros y de cultura financiera consolidada para establecer confianza, a fin de garantizar la recuperación de los créditos otorgados.

Para atender esta problemática, en el PND y en el PRONAFIDE, ambos de 2013-2018, se propusieron como objetivos impulsar la inclusión financiera, y ampliar el crédito facilitando el acceso a servicios financieros en sectores prioritarios, a la vez que las instituciones mantengan su sustentabilidad financiera. En el Programa Institucional de los FIRA (PIFIRA) 2013-2018, se definieron los objetivos: impulsar el acceso al financiamiento para los productores con proyectos viables que no cuentan o tienen acceso insuficiente al crédito; fomentar el crédito a largo plazo para impulsar la productividad de los acreditados finales; ampliar y fortalecer la red de intermediarios financieros, con estrategias de banca de segundo piso y, garantizar la sustentabilidad del patrimonio de los fideicomisos.

Asimismo, como resultado de la reforma financiera, publicada en el DOF el 10 de enero de 2014, se modificaron las disposiciones jurídicas de las entidades de fomento, con el objetivo de apuntalarlas con un marco normativo que les permitiera instrumentar políticas que incrementen el empleo y la productividad; no obstante, dicha reforma no incluyó modificaciones aplicables a los fideicomisos públicos. El 1 de diciembre de 2014, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), institución encargada de la supervisión de los fideicomisos, emitió las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento (CUOEF), como instrumento jurídico que contiene las normas a las que se sujetarán los fideicomisos públicos y organismos de fomento, como parte del sistema financiero, a fin de sistematizar y homologar la terminología utilizada para otorgar certeza jurídica en cuanto al marco normativo que los fideicomisos deben aplicar en el desarrollo de sus operaciones, en congruencia con los compromisos establecidos en la reforma.

Adicionalmente, en junio de 2016, el Ejecutivo Federal emitió la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF), en la cual se propone como objetivo de largo plazo “lograr que todos los mexicanos, sin distinción alguna, sean partícipes de los beneficios que genera el sistema financiero, mediante estrategias concretas y coordinadas adecuadamente entre los distintos actores de los sectores público y privado, en un marco que procure la solidez y la estabilidad del sistema financiero”. La participación de los fideicomisos de fomento y de manera particular del Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios será a partir de lo que indiquen tanto la SHCP y la CNBV.

Resultados

1. Diseño normativo, programático-presupuestal y operativo-organizacional de los FIRA

La ASF analizó el diseño normativo, programático-presupuestal y operativo-organizacional de los FIRA vigente en 2017, se inspeccionó la correspondencia entre los servicios proporcionados y las ramas productivas a las que destinaron recursos en 2017 con lo dispuesto en su marco legal; la existencia de documentos de planeación de mediano y corto plazo; la definición de la población potencial, objetivo y atendida a la que dirigieron sus servicios, así como la existencia de recursos presupuestales en el PEF 2017 y de indicadores para evaluar sus actividades y se examinaron los datos que derivaron de la operación del proceso de otorgamiento de crédito y garantías, así como los reportes presentados a la SHCP sobre los límites de operación financiera y los principales indicadores financieros regulados por la CNBV.

Respecto del diseño normativo se identificó lo siguiente:

DIMENSIÓN NORMATIVA

Entidad	FIRA	FEFA	FONDO	FOPESCA	FEGA
Marco Normativo	Estatuto Orgánico de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura	Contrato de Fideicomiso denominado Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios	Contrato constitutivo, Ley y Reglamento de la ley que crea al FONDO.	Contrato de Fideicomiso denominado Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras	Contrato de Fideicomiso denominado Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios
Servicios que debe otorgar	Crédito	Crédito	Crédito	Crédito	Crédito
	Servicio de garantías	Servicio de garantías	Servicio de garantías	Servicio de garantías	Servicio de garantías
	Capacitación	Capacitación	Capacitación	Capacitación	Capacitación
	Asistencia técnica	Asistencia técnica	Asistencia técnica	Asistencia técnica	Asistencia técnica
	Transferencia de tecnología	Transferencia de tecnología	Transferencia de tecnología	Transferencia de tecnología	Transferencia de tecnología
Servicios otorgados	Crédito	Crédito	Crédito	Crédito	Crédito
	Servicio de garantías	Servicio de garantías	Servicio de garantías	Servicio de garantías	Servicio de garantías
	Capacitación	Capacitación	Capacitación	Capacitación	Capacitación
	Asistencia técnica	Asistencia técnica	Asistencia técnica	Asistencia técnica	Asistencia técnica
	Transferencia de tecnología	Transferencia de tecnología	Transferencia de tecnología	Transferencia de tecnología	Transferencia de tecnología
Ramas que debe atender	Agricultura	Agricultura	Agricultura	Agricultura	Agricultura
	Ganadería	Ganadería	Ganadería	Ganadería	Ganadería
	Forestal	Forestal	Avicultura	Forestal	Forestal
	Pesca	Pesca	Forestal	Pesca	Pesca
	Rural	Rural	Rural	Rural	Rural
Ramas atendidas	Agricultura	Agricultura	Agricultura	Agricultura	Agricultura
	Ganadería	Ganadería	Ganadería	Ganadería	Ganadería
	Forestal	Forestal	Forestal	Forestal	Forestal
	Pesca	Pesca	Pesca	Pesca	Pesca
	Rural	Rural	Rural	Rural	Rural

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por los FIRA.

	Se refiere a los servicios que debe otorgar el fideicomiso y los sectores a los que debe dirigir sus actividades conforme a su marco normativo.
	Se refiere a las actividades realizadas por los fideicomisos y de las cuales la ASF tuvo información sobre su ejecución en 2017.
	Se refiere a las actividades en las cuales no se dispuso de información.

Se determinó que, en 2017, en conjunto los FIRA ejercieron las facultades de otorgamiento de crédito, garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología para los

sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural. El FEFA y el FONDO tienen la atribución explícita en sus contratos constitutivos de otorgar crédito a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural; en tanto que el FOPESCA sólo al sector pesquero.

Respecto de la atribución para el otorgamiento del servicio de garantías, el FONDO, el FOPESCA y el FEFA cuentan con ésta; sin embargo, sólo la ejerce el FEFA, que asume las garantías de los créditos otorgados por los otros tres fideicomisos.

En el contrato constitutivo del FEFA se le atribuye otorgar garantías de crédito a intermediarios financieros autorizados para operar con el FEFA.

Con la revisión de los contratos constitutivos de los fideicomisos se comprobó que, en 2017, además de créditos, el FONDO tuvo la atribución de otorgar garantías y capacitación; el FEFA de proveer capacitación y transferencia de tecnología; y el FOPESCA de dar garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología, pero los tres sólo dieron crédito; no obstante, estas atribuciones fueron ejercidas por el FEFA, sin que mediara en el contrato la facultad expresa de ejercer las atribuciones de esos fideicomisos.

En cuanto a la dimensión programático-presupuestaria, la ASF constató lo siguiente:

DIMENSIÓN PROGRAMÁTICO-PRESUPUESTAL					
Concepto	FIRA	FEFA	FONDO	FOPESCA	FEFA
Programas de Mediano Plazo	Programa Institucional 2013-2018 de FIRA	n.d	n.d.	n.d.	n.d
Programas Institucionales Anuales	Programa Institucional 2017 de FIRA	n.d	n.d	n.d	n.d
Población potencial (Unidades Económicas Rurales)	4,732,457	n.d	n.d	n.d	n.d
Población objetivo (Acreditados finales)	1,362,638	n.d	n.d	n.d	n.d
Población atendida (Acreditados finales)	1,521,503	n.d	n.d	n.d	n.d
Programas presupuestarios	n.d.	F034	F034	F034	F034
	n.d.	n.d	n.d	n.d	F017
F034 "Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero"					
Recursos aprobados (Miles de pesos)	n.a	1,140,818.8	240,791.9	35,730.3	654,766.0
Recursos modificados (Miles de pesos)	n.a	1,133,559.9	236,173.4	35,496.7	652,196.2
Recursos ejercidos (Miles de pesos)	n.a	999,519.6	206,588.2	31,039.8	605,376.9
Matriz de Indicadores para Resultados	1	n.d	n.d	n.d	n.d
Indicadores de nivel Fin	Crédito directo e impulsado de la Banca de Desarrollo	n.d	n.d	n.d	n.d
	Crédito total impulsado	n.d	n.d	n.d	n.d
Indicadores de nivel Propósito	Porcentaje de cobertura de acreditados atendidos	Porcentaje de cobertura de acreditados atendidos por FEFA	Porcentaje de cobertura de acreditados atendidos por FONDO	Porcentaje de cobertura de acreditados atendidos por FOPESCA	Porcentaje de cobertura de acreditados atendidos por FEFA

Indicadores de nivel Componente	Porcentaje del crédito total impulsado a empresas micro, pequeñas, familiares y medianas	n.d	n.d	n.d	n.d
	Porcentaje del crédito total impulsado a proyectos sostenibles	n.d	n.d	n.d	n.d
	Porcentaje de crédito a largo plazo impulsado	n.d	n.d	n.d	n.d
	Porcentaje de crédito total impulsado con IFNB en operación directa e indirecta	n.d	n.d	n.d	n.d
	Porcentaje de crédito impulsado en la región Sur-Sureste y en municipios prioritarios del país	n.d	n.d	n.d	n.d
Indicadores de nivel Actividad	Porcentaje de créditos otorgados	n.d	n.d	n.d	n.d
	Porcentaje de eventos de promoción a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural	n.d	n.d	n.d	n.d
F017 "Apoyos a los sectores Pesquero y Rural"					
Recursos aprobados (Miles de pesos)	n.a	n.a	n.a	n.a	300,000.0
Recursos modificados (Miles de pesos)	n.a	n.a	n.a	n.a	250,000.0
Recursos ejercidos (Miles de pesos)	n.a	n.a	n.a	n.a	250,000.0
Matriz de Indicadores para Resultados	1	n.d	n.d	n.d	n.d
Indicadores de nivel Fin	Crédito directo e impulsado de la Banca de Desarrollo	n.d	n.d	n.d	n.d
	Crédito total impulsado	n.d	n.d	n.d	n.d
Indicadores de nivel Propósito	Crecimiento en el número de acreditados	n.d	n.d	n.d	n.d
Indicadores de nivel Componente	Porcentaje de crédito total impulsado con IFNB en operación directa e indirecta	n.d	n.d	n.d	n.d
Indicadores de nivel Actividad	Porcentaje de productores y técnicos capacitados en aspectos organizativos, tecnológicos, financieros y temas relacionados	n.d	n.d	n.d	n.d

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por los FIRA.

n.a.
n.d.

Se refiere a las actividades realizadas por los fideicomisos y de las cuales la ASF tuvo información sobre su ejecución en 2017.

Se refiere a casos en los que no aplicó la disposición de información, o en los cuales se contó con la información por fideicomiso, pero fue reportada a la SHCP de forma agregada.

Se refiere a las actividades en las cuales no se dispuso de información.

Los cuatro fideicomisos que integran los FIRA derivan de un sólo marco legal; sin embargo, no existen objetivos ni metas para cada uno de ellos, debido a que los documentos programáticos se elaboran de forma consolidada, lo que limita evaluar su desempeño de manera particular.

En relación con los programas presupuestarios, se constató que los FIRA no constituyen una unidad responsable, ya que no se le presupuestan recursos en el PEF, ni operan los programas presupuestarios: Pp F034 y F017; no obstante, en el caso del Pp F034 "Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero", cada uno de los cuatro fideicomisos tiene recursos asignados en el programa; sin embargo, establecieron objetivos e indicadores en el nivel de Fin, Componente y Actividad de manera agregada; en tanto que para el nivel de Propósito diseñaron un indicador para cada uno. Para el caso del Pp F017, la UR fue FEGA a la que se le asignaron recursos presupuestales, pero los indicadores de la MIR se diseñaron de forma agregada, por lo que tampoco fue posible identificar el efecto de las actividades del fideicomiso en la población objetivo y en la atendida.

En cuanto a la población objetivo, en el Estatuto Orgánico de los FIRA se define como empresas, productores y unidades económicas de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural del país; en los contratos del FEFA, el FEFA y el FONDO se refiere como personas físicas o morales relacionadas con la producción, acopio y distribución de bienes o servicios de o para los sectores agropecuario, forestal y pesquero, así como de la agroindustria y otras actividades conexas o afines que se desarrollen en el medio rural, y en el del FOPESCA se delimita al sector pesquero; en tanto que en el documento “Objetivos, políticas y lineamientos en materia de crédito” de los FIRA se establece en términos de acreditados finales, referidos a cualquier persona física o moral que reciba financiamiento con recursos de FIRA.

Al amparo de que los FIRA atienden a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, en la operación el FOPESCA registró créditos para la agricultura; el FEFA y el FONDO otorgaron créditos y el FEFA garantías en un concepto denominado financiamiento rural que comprende créditos para proyectos en poblaciones con menos de 50,000 habitantes para cualquier actividad económica que propicie la generación de empleos y reactivación económica, que no necesariamente está relacionada con los sectores agropecuario, forestal y pesquero o actividades conexas o afines, lo que podría implicar un riesgo en la focalización de la población, dado que el 84.4% (1,284,018) de los 1,521,503 acreditados finales se asentaron en este rubro.

Respecto de la dimensión organizacional-operativa se comprobó lo siguiente:

DIMENSIÓN ORGANIZACIONAL-OPERATIVA

Concepto	FIRA	FEFA	FONDO	FOPESCA	FEFA
Estructura Orgánica Autorizada	1	n.a.	1	n.a.	n.a.
Marco Normativo rector en el otorgamiento de crédito	Objetivos, lineamientos y políticas en materia de crédito	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Operación del proceso de crédito y garantías					
Número de solicitudes de nuevos intermediarios financieros	4	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Número de evaluaciones de intermediarios financieros	87	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Número de líneas de crédito autorizadas	87	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Número créditos autorizados a intermediarios financieros para acreditados finales	42,278	37,615	4,234	429	n.a.
Monto del crédito otorgado a los acreditados finales (Miles de pesos)	175,038,850.9	152,698,927.3	19,674,057.6	2,665,866.0	n.a.
Número créditos rechazados a intermediarios financieros para acreditados finales	658	n.d.	n.d.	n.d.	n.a.
Monto de las solicitudes de crédito rechazadas (Miles de pesos)	3,709,736.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.a.
Número de garantías autorizadas a intermediarios financieros para acreditados finales	50,333	n.a.	n.a.	n.a.	50,333
Monto de las garantías autorizadas (Miles de pesos)	128,752,856.9	n.a.	n.a.	n.a.	128,752,856.9
Número garantías rechazadas a intermediarios financieros para acreditados finales	715	n.a.	n.a.	n.a.	715
Monto de las garantías rechazadas (Miles de pesos)	18,416,698.5	n.a.	n.a.	n.a.	18,416,698.5
Supervisión de acreditados	212	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.

(Número de supervisiones)					
Supervisión de garantías pagadas (Número de supervisiones)	1,258	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Cartera de crédito vigente (Miles de pesos)	n.d.	121,444,350.0	10,208,547	1,568,328.4	n.a.
Cartera de crédito vencida (Miles de pesos)	n.d.	125,844.0	4,275.0	0.0	n.a.
Recuperación de cartera (Miles de pesos)	n.d.	146,637,091.0	20,041,900.0	2,687,752.3	n.a.
Saldo de crédito directo e impulsado					
Saldo total impulsado (Miles de pesos)	167,007,517.7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Saldo de descuentos (Miles de pesos)	133,325,097.4	121,570,093.1	10,186,675.9	1,568,328.4	n.a.
Saldo de garantías sin fondeo (Miles de pesos)	31,258,937.3	n.d.	n.d.	n.d.	31,258,937.3
Saldo de garantías pagadas (Miles de pesos)	2,423,483.0	n.d.	n.d.	n.d.	2,423,483.0
Indicadores financieros					
Endeudamiento neto total (Miles de pesos)	11,203,139.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Endeudamiento neto interno (Miles de pesos)	8,615,907.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Endeudamiento neto externo (Miles de pesos)	2,587,232.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Financiamiento neto (Miles de pesos)	13,281,446.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Resultado neto mayoritario (Miles de pesos)	4,183,359.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Rendimiento sobre capital (ROE) (Porcentaje)	5.2	4.9	5.8	5.4	5.6
Rendimiento sobre activo (ROA) (Porcentaje)	2.8	2.2	4.5	5.4	5.6
Índice de Fortaleza Patrimonial (Porcentaje)	36.7	38.0	102.1	273.7	23.6
Índice de morosidad (Porcentaje)	0.8	0.1	0.04	n.a.	n.a.
Índice de cobertura (Porcentaje)	284.2	1,567.5	1,972.0	n.a.	111.6
Índice de liquidez (Porcentaje)	424.3	71.1	n.a.	n.a.	n.a.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por los FIRA.

n.a.
n.d.

Se refiere a las actividades realizadas por los fideicomisos y de las cuales la ASF tuvo información sobre su ejecución en 2017.

Se refiere a casos en los que no aplicó la disposición de información, o en los cuales se contó con la información por fideicomiso, pero fue reportada de forma agregada.

Se refiere a las actividades en las cuales no se dispuso de información.

Se comprobó que la Estructura Orgánica de los FIRA, establecida en su estatuto, se corresponde con la definida para el FONDO, de acuerdo con su ley, y que sirve para auxiliar las operaciones del FEFA, el FOPESCA y el FEPA.

En cuanto a la operación del proceso de crédito, los FIRA disponen del documento "Objetivos, lineamientos y políticas en materia de crédito" que norma dicho servicio de manera general, aun cuando cada fideicomiso dispone de un contrato constitutivo que define los servicios que pueden otorgar, así como los sectores en los que pueden incidir.

En la operación del proceso de crédito, se constató que las solicitudes de registro de los intermediarios financieros (IF), así como sus evaluaciones y autorización de las líneas de crédito se realizan por los FIRA y no por cada uno de los fideicomisos, ya que los IF suscriben solamente un contrato de fondeo con los cuatro, asignándose un techo operativo.

Para la aprobación y rechazo de las solicitudes de crédito tampoco se dispuso de la información por cada fideicomiso. Las cifras de los mismos conceptos para garantías tienen correspondencia con las asentadas por el FEGA.

Respecto del manejo de la cartera de crédito, se registra por cada fideicomiso, ya que no consolidan los estados financieros como FIRA.

Los FIRA reportan a la SHCP la información consolidada sobre el saldo de crédito directo e impulsado, y ésta autoriza los límites de operación financiera de manera agregada.

Por lo que se refiere a los indicadores financieros, los resultados se calculan por fideicomiso y se publican por la SHCP y la CNBV como FIRA.

Por lo anterior, la ASF considera que los FIRA requieren identificar y documentar los procesos que realizan por medio de cada uno de los fideicomisos para el cumplimiento de sus objetivos, ya que la manera en que implementan y reportan sus actividades, no permite evaluar su desempeño particular y su efecto en su población objetivo, dado que ésta presenta diferencias en los diversos documentos normativos que los regulan, a fin de asegurar que los fideicomisos, en la realización de sus operaciones, se ajusten con su normativa y que exista una clara segregación y delegación de funciones y responsabilidades entre los mismos.

2017-3-06HAS-07-0104-07-001 **Recomendación**

Para que el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios , en su carácter de entidad paraestatal, fije los objetivos, las estrategias y las metas de los servicios definidos en su contrato constitutivo, así como la previsión y organización de los recursos para alcanzarlas y los mecanismos para evaluar las acciones que lleva a cabo, a fin de contar con información para verificar periódicamente la relación que guarden sus actividades y los resultados de su ejecución con las prioridades definidas en el programa sectorial y el Plan Nacional de Desarrollo, en términos de lo dispuesto en los artículos 17, fracciones II, V y VI, de la Ley de Planeación, 48 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y 31, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones de Crédito, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

2. Garantías

En 2017, el fideicomiso recibió 51,048 solicitudes para la cobertura de créditos mediante el servicio de garantías del FEGA, de éstas 50,333 fueron aprobadas y 715 rechazadas, principalmente, por la falta de información o registro erróneo de la operación; por excedentes

en los límites de financiamiento con los montos solicitados para la garantía, o por solicitudes a nombre de acreditados que ya contaban con autorización de los FIRA.

En ese año, el FEGA respaldó 50,333 créditos por 128,752,856.9 miles de pesos por medio del servicio de garantías, de los cuales 29,033 créditos fueron fondeados con 81,142,637.6 miles de pesos de los FIRA y 21,300 con 47,610,219.3 miles de pesos de los IF, como se muestra en el cuadro siguiente:

GARANTÍAS CON Y SIN FONDEO OTORGADAS POR FEGA, 2013-2017

(Garantías, miles de pesos de 2017 y porcentajes)^{1/}

Servicio de Garantías	FEGA	
	Número	Monto
2013		
Total de Garantías	62,781	97,719,562.3
Garantías con Fondeo	45,370	78,903,176.9
Garantías sin Fondeo	17,411	18,816,385.4
2014		
Total de Garantías	51,704	95,629,117.0
Garantías con Fondeo	33,618	69,535,966.6
Garantías sin Fondeo	18,086	26,093,150.4
2015		
Total de Garantías	56,235	117,533,873.6
Garantías con Fondeo	42,396	78,313,429.1
Garantías sin Fondeo	13,839	39,220,444.5
2016		
Total de Garantías	49,085	120,321,496.8
Garantías con Fondeo	34,557	83,405,384.0
Garantías sin Fondeo	14,528	36,916,112.8
2017		
Total de Garantías	50,333	128,752,856.9
Garantías con Fondeo	29,033	81,142,637.6
Garantías sin Fondeo	21,300	47,610,219.3
TMCA		
Total de Garantías	(5.4)	7.1
Garantías con Fondeo	(10.6)	0.7
Garantías sin Fondeo	5.2	26.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por los FIRA.

^{1/} Cifras actualizadas a precios de 2017 mediante el factor calculado con base en el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto de 1.1989 para 2013, de 1.1488 para 2014, de 1.1183 para 2015, de 1.0616 para 2016 y 1.0000 para 2017

$$TMCA = \left[\left(\frac{\text{DATO 2017}}{\text{DATO 2013}} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$$

Se constató que el monto de las garantías se incrementó en 7.1% en promedio anual, al pasar de 97,719,562.3 miles de pesos en 2013 a 128,752,856.9 en 2017, siendo el monto de las garantías sin fondeo el que presentó el mayor crecimiento al obtener un 26.1% de incremento en promedio anual.

En 2017, los 50,333 créditos cubiertos con garantías otorgadas por FEGA atendieron a 333,369 empresas, de las que el 79.5% (265,014) correspondió a micro y empresas familiares;

el 20.2% (67,332), pequeñas y medianas empresas, y el 0.3% (1,023), a empresas grandes, como se presenta en el cuadro siguiente:

SEGMENTO Y RAMA PRODUCTIVA DE LAS GARANTÍAS APROBADAS POR FECA EN 2017

(Número, monto en miles de pesos y porcentajes)

Segmento	Número de empresas	Porcentaje	Monto	Porcentaje
Total de empresas cubiertas por FECA	333,369	100.0	128,752,856.9	100.0
Micro y empresa familiar	265,014	79.5	5,891,105.2	4.6
Agricultura	102,576	38.7	3,540,333.4	60.1
Ganadería	22,855	8.6	403,736.2	6.9
Forestal	1,885	0.7	24,494.7	0.4
Pesca	1,186	0.5	14,669.5	0.2
Financiamiento rural	136,512	51.5	1,907,871.4	32.4
Pequeña y mediana empresa	67,332	20.2	47,912,618.9	37.2
Agricultura	55,349	82.2	36,279,583.4	75.7
Ganadería	8,527	12.7	7,300,452.5	15.2
Forestal	343	0.5	450,261.5	1.0
Pesca	1,122	1.7	1,250,893.8	2.6
Financiamiento rural	1,991	2.9	2,631,427.7	5.5
Empresa grande	1,023	0.3	74,949,132.8	58.2
Agricultura	674	65.9	53,730,483.1	71.7
Ganadería	220	21.5	12,095,202.3	16.1
Forestal	11	1.1	1,392,416.1	1.9
Pesca	40	3.9	3,360,324.0	4.5
Financiamiento rural	78	7.6	4,370,707.3	5.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por FIRA.

FECA cubrió con el servicio de garantía un monto de 128,752,856.9 miles de pesos, de los cuales el 58.2% (74,949,132.8 miles de pesos) se destinó a empresas grandes; el 37.2% (47,912,618.9 miles de pesos) a pequeñas y medianas empresas, y el 4.6% (5,891,105.2 miles de pesos) a micro y empresas familiares.

De 2014 a 2017, el número de empresas atendidas mediante el servicio de garantías descendió en 1.4% en promedio anual, al pasar de 352,265 en 2014 a 333,369 en 2017; por otra parte, el monto cubierto por medio del servicio ascendió en 7.7% en promedio anual, al pasar de 95,629,117.1 miles de pesos en 2014 a 128,752,856.9 miles de pesos en 2017, tal como se muestra en el cuadro siguiente:

EMPRESAS Y MONTO DE LAS SOLICITUDES DEL SERVICIO DE GARANTÍAS OTORGADAS POR SEGMENTO, 2014-2017
(Número, miles de pesos de 2017 y porcentajes)^{1/}

Segmento	2014		2015		2016		2017		TMCA	
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto
Total de créditos aprobados	352,265	95,629,117.1	783,633	117,533,874.6	256,586	120,321,497.9	333,369	128,752,856.9	(1.4)	7.7
Micro y empresa familiar	289,507	5,909,079.6	720,171	13,373,861.0	193,177	4,215,614.0	265,014	5,891,105.2	(2.2)	(0.1)
Pequeña y mediana empresa	62,217	31,992,509.4	62,783	36,374,874.9	62,594	46,202,525.5	67,332	47,912,618.9	2.0	10.6
Empresa grande	541	57,727,528.1	679	67,785,137.7	815	69,903,357.4	1,023	74,949,132.8	(17.3)	6.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por los FIRA.

^{1/} Cifras actualizadas a precios de 2017 mediante el factor calculado con base en el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto de 1.1989 para 2014, de 1.1183 para 2015, de 1.0616 para 2016 y 1.0000 para 2017.

$$TMCA = \left[\left(\frac{DATO\ 2017}{DATO\ 2013} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$$

En ese periodo, el monto de los servicios de garantías otorgados por el FEGA a las micro, familiar, pequeña y medianas empresas se incrementó en 12.4% en promedio anual, de 37,901,589.0 a 53,803,724.1 miles de pesos, por lo que se considera que el fideicomiso promovió el servicio de garantías y con ello el financiamiento en las áreas de interés de la política de los FIRA.

Se constató que, de los 50,333 servicios de garantía proporcionados por el FEGA, 12,904 fueron para la región Sur-Sureste, por un monto de 30,596,789.8 miles de pesos, 23.8% del total cubierto en el año. Ésta fue la segunda región con más garantías, sólo por debajo de la zona de Occidente, y la tercera en cuestión de recursos, al recibir menos que las zonas de Occidente y el Noroeste, como se observa a continuación:

GARANTÍAS OTORGADAS POR REGIÓN DEL PAÍS, 2013-2017
(Número, miles de pesos de 2017 y porcentajes)^{1/}

Región	Garantías Otorgadas										TMCA	
	2013		2014		2015		2016		2017		Número	Monto
	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto	Número	Monto		
Total	62,781	97,719,562.3	51,704	95,629,117.0	45,725	117,533,873.6	49,085	120,321,496.9	50,333	128,752,856.9	(5.4)	7.1
Occidente	24,228	26,790,893.6	19,168	27,062,156.9	15,922	30,052,016.6	15,760	37,874,440.9	17,209	37,874,440.9	(8.2)	9.0
Noroeste	19,964	29,958,977.3	14,827	28,885,820.0	13,315	34,187,390.5	12,741	34,176,888.6	12,003	33,941,408.7	(11.9)	3.2
Norte	6,104	16,189,929.4	6,509	17,011,240.4	6,436	20,234,398.6	10,643	24,321,562.0	8,217	26,340,217.5	7.7	12.9
Sur	8,945	17,405,509.2	7,786	15,933,664.4	6,916	24,535,712.4	6,881	17,643,188.3	9,481	21,064,145.6	1.5	4.9
Sureste	3,540	7,374,252.8	3,414	6,736,235.3	3,136	8,524,355.6	3,060	10,651,343.3	3,423	9,532,644.2	(0.8)	6.6

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por los FIRA.

1/ Cifras actualizadas a precios de 2017 mediante el factor calculado con base en el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto de 1.1989 para 2013, de 1.1488 para 2014, de 1.1183 para 2015, de 1.0616 para 2016 y 1.0000 para 2017

$$TMCA = \left[\left(\frac{\text{DATO 2017}}{\text{DATO 2013}} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$$

En el periodo 2013-2017, el flujo de garantías otorgado para la región Sur-Sureste presentó un incremento de 0.8% en el número de créditos mediante el servicio de garantías, al pasar de 12,485 en 2013 a 12,904 en 2017, y del 8.2% en promedio anual en el monto cubierto con garantías, al pasar de 24,779,762.0 miles de pesos en 2013 a 30,596,789.8 miles de pesos en 2017, y en las regiones Norte, Noroeste y Occidente, creció en 7.7% en promedio anual, al pasar de 72,939,800.3 miles de pesos en 2013 a 98,156,067.1 miles de pesos en 2017.

Asimismo, se verificó que el servicio de garantías se proporcionó en el 52.0% (208) de los 400 municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre, clasificados como prioritarios y de interés de la política en el Programa Institucional 2013-2018 de los FIRA, al concederse 16,205 garantías por un monto de 56,175,351.1 miles de pesos, que representó el 43.6% de los 128,752,856.9 miles de pesos cubiertos por el fideicomiso, como se muestra a continuación:

GARANTÍAS OTORGADAS EN LOS MUNICIPIOS DE LA CRUZADA NACIONAL CONTRA EL HAMBRE, 2013-2017

(Miles de pesos de 2017 y porcentajes)

Región	Año					TMCA
	2013	2014	2015	2016	2017	
Total						
Porcentaje de Atención	51.3	51.8	51.8	51.8	52.0	0.4
Municipios Atendidos	205	207	207	207	208	0.4
Garantías Otorgadas	19,488	16,259	15,171	15,296	16,205	(4.5)
Monto cubierto	39,696,844.2	39,525,456.4	47,112,671.8	49,250,712.9	56,175,351.1	9.1
Sur-Sureste						
Porcentaje de Atención	44.7	45.0	45.0	45.3	45.9	0.7
Municipios Atendidos	152	153	155	154	156	0.7
Garantías Otorgadas	4,326	3,857	3,402	3,531	4,495	1.0
Monto cubierto	10,040,161.3	8,755,423.6	11,462,576.7	12,408,992.0	13,317,123.2	7.3
Otras regiones						
Porcentaje de Atención	88.3	90.0	86.7	88.3	86.7	(0.5)
Municipios Atendidos	53	54	52	53	52	(0.5)
Garantías Otorgadas	15,162	12,402	11,769	11,765	11,710	(6.3)
Monto cubierto	29,656,682.9	30,770,032.8	35,650,095.1	36,841,720.9	42,858,227.8	9.6

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por los FIRA.

$$TMCA = \left[\left(\frac{\text{DATO 2017}}{\text{DATO 2013}} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$$

Se identificó que, durante el periodo, los municipios pertenecientes a la región Sur-Sureste presentaron niveles de cobertura cercanos al 45.0%, mientras que en las demás regiones la cobertura fue del 86.7% de los municipios pertenecientes al programa, a pesar de que la zona del Sur-Sureste representa el 85.0% (340) de los municipios que busca atender la política. La ASF considera que el FEGA ha contribuido a impulsar el financiamiento de la región Sur-Sureste, pero existe un área de oportunidad en el incremento de la cobertura del otorgamiento de las garantías por medio de los IF en esa región, a fin de atender los municipios con mayores carencias de la zona.

Asimismo, se verificó que, de los 50,333 servicios de garantía proporcionados por el FEGA, en 2017, se pagaron 1,258 servicios por un monto de 1,309,000.0 miles de pesos, el 1.0% de los 128,752,856.9 miles de pesos fue cubierto; de éstos 110 fueron dictaminados con opinión negativa por anomalías en la determinación del monto base, falta de comprobantes de inversión, incumplimiento de términos y condiciones del servicio de garantías o fondeo y falta de reportes de supervisión. En ese año, las 110 garantías con opinión negativa fueron recuperadas, alcanzando un monto de 108,800.0 miles de pesos.

De 2013 a 2017, el número de créditos con pago de garantías descendió en 10.3% en promedio anual, al pasar de 1,941 en 2013 a 1,258 en 2017. Asimismo, el monto de las garantías aumentó en 1.1% en promedio anual, como se observa a continuación:

GARANTÍAS PAGADAS, 2013-2017
(Número, miles de pesos de 2017 y porcentajes)^{1/}

Concepto	2013	2014	2015	2016	2017	TMCA
Garantías Pagadas	1,941	1,796	1,679	1,183	1,258	(10.3)
Monto de Garantías Pagadas	1,253,499.9	1,587,182.1	1,805,383.5	1,305,874.2	1,309,000.0	1.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por los FIRA.

^{1/} Cifras actualizadas a precios de 2017 mediante el factor calculado con base en el Índice de Precios Implícito del Producto Interno Bruto de 1.1989 para 2013, de 1.1488 para 2014, de 1.1183 para 2015, de 1.0616 para 2016 y 1.0000 para 2017.

$$TMCA = \left[\left(\frac{DATO\ 2017}{DATO\ 2013} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$$

De 2013 a 2017, el número de créditos con pago de garantías con opinión negativa descendió en 24.4% en promedio anual, al pasar de 336 en 2013 a 110 en 2017. Asimismo, el monto recuperado de las garantías con opinión negativa disminuyó en 24.7% en promedio anual, al pasar de 339,168.8 miles de pesos en 2013 a 108,800.0 miles de pesos en 2017.

Con base en estos resultados, la ASF considera que FEGA está en condiciones de establecer indicadores y metas para evaluar los procesos de solicitudes de IF que desean operar con recursos de los fideicomisos y las evaluaciones de los mismos; líneas de crédito y de servicios de garantías otorgadas y el monto de las mismas, ya que dispone del comportamiento histórico de esos procesos y, con ello, puede establecer parámetros para valorar su incidencia en la medición de los objetivos del FEGA de otorgar garantías de crédito a instituciones de banca múltiple, sociedades financieras de objeto limitado y otros Intermediarios Financieros no Bancarios (IFNB).

2017-3-06HAS-07-0104-07-002 **Recomendación**

Para que el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios diseñe indicadores y metas para los procesos siguientes: de evaluación de intermediarios financieros, del monto del servicio de garantías otorgado, de la supervisión de las garantías pagadas; así como para evaluar la focalización hacia las pequeñas y medianas empresas y la

atención de las regiones del Sur-Sureste y los municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre definidas como áreas prioritarias, en términos del número, monto o cobertura, a fin de contar con parámetros que reflejen los cambios vinculados con la operación del fideicomiso, dar seguimiento, evaluar sus resultados y contar con transparencia en el ejercicio de los recursos en los municipios y regiones definidas como de interés para la política de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura de conformidad con los artículos 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 25, fracciones III y IV, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

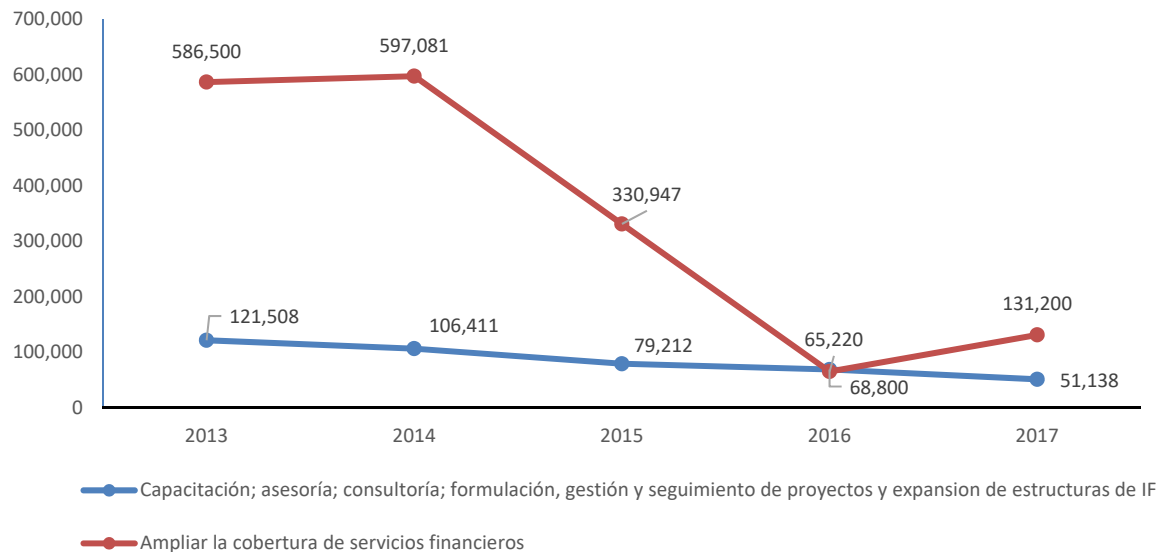
3. Apoyos a los Sectores Agropecuario, forestal, pesquero y rural

La entidad otorgó apoyos por un monto de 262,497.6 miles de pesos, de los cuales el 66.3% (173,974.0 miles de pesos) fue para ampliar la cobertura de servicios financieros; el 21.1% (55,477.5 miles de pesos), para organización de productores y estructuración de proyectos para el financiamiento y el 12.6% (33,046.1 miles de pesos), para el fortalecimiento y articulación empresarial y redes de valor.

Se otorgaron 132,573 apoyos, para un total de 182,155 beneficiarios. El 97.8% (178,156) de los beneficiarios corresponde a productores, el 1.5% (2,634) a personal de los Intermediarios Financieros no Bancarios (IFNB); el 0.3% (546) a técnicos y el 0.4% (819) a Instituciones Financieras y estudiantes. Asimismo, por componente y modalidad de los apoyos se determinó que 35,973 (19.7%) fueron beneficiarios de servicios de capacitación; 14,683 beneficiarios con asesoría (8.1%); 256 beneficiarios con consultoría (0.1%); 38 (menos del 0.1%) técnicos para la formulación, gestión y seguimiento de proyectos; 5 (menos del 0.1%) para expansión de estructuras de los IFNB, y 131,200 (72.0%) productores para ampliar la cobertura de servicios financieros, de los cuales 42,269, por un monto de 101,936.8 miles de pesos, fueron beneficiarios para la reducción de costos financieros y 88,931, por un monto de 60,010.9 miles de pesos, para el precio de servicio de garantía. Sin embargo, se determinó que el FEGA no programó el número de apoyos a proporcionar durante el ejercicio fiscal de 2017.

Por el concepto de apoyo, los beneficiarios de los servicios de capacitación; asesoría; consultoría; formulación, gestión y seguimiento de proyectos y expansión de estructuras decrecieron a una tasa anual del 19.5%, al pasar de 121,508 en 2013 a 51,138, y los de ampliación de la cobertura de servicios financieros decrecieron a una tasa anual del 31.2%, al pasar de 586,500 en 2013 a 131,200, en 2017, como se muestra en la gráfica siguiente:

BENEFICIARIOS POR CONCEPTO DE APOYO, 2013-2017
(Beneficiarios)



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por el FEGA.

En el periodo 2013-2017, el monto de los apoyos decreció en términos reales a una tasa anual de 9.2%, al pasar de 385,923.0 miles de pesos en 2013 a 262,497.6 miles de pesos en 2017, al igual que el número de beneficiarios, el cual disminuyó a una tasa anual de 28.8%, al pasar de 708,008 a 182,155.

Para la medición del desempeño de los apoyos, las Reglas de Operación para Apoyos a los Sectores Agropecuario, Forestal, Pesquero y Rural (ROP) contaron con una matriz con siete indicadores, de cuyo análisis se determinó que presentó inconsistencias con la MIR del Programa F017, ya que ésta tiene nueve indicadores, por lo cual la primera no incluye uno de nivel Fin y uno de Actividad. De los siete indicadores restantes: cinco, uno de nivel Fin, uno de Propósito y tres de Componente, están relacionados con la operación de los FIRA y no con el objetivo establecido en las ROP, por lo que no contó con indicadores suficientes para medir la contribución de los apoyos para que los productores y empresas de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural pudieran organizarse para constituirse como sujetos de crédito, fortalecer sus empresas, su articulación a los mercados, así como el fortalecimiento de los Intermediarios Financieros y otras Entidades para ampliar y profundizar la cobertura de servicios financieros.

Se comparó el cumplimiento de las metas reportadas en la MIR de la Cuenta Pública 2017 para los indicadores de nivel Actividad con los registros internos y se determinó que para el indicador "Porcentaje de personal de los IFNB capacitados" alcanzó un porcentaje de cumplimiento de 112.8 de la meta programada de atender al 100.0% del personal de los IFNB

que operan con fondeo de los FIRA programados para atender en el año. En el caso del indicador “Porcentaje de productores y técnicos capacitados en aspectos organizativos, tecnológicos, financieros y temas relacionados”, se determinó un cumplimiento de 128.3% de la meta de atender al 100.0% de los productores y técnicos programados.

Con el análisis de la información de los cursos impartidos en los Centros de Desarrollo Tecnológico (CDT) Villadiego, Tezoyuca, Tantakin, Salvador Lira López y La Noria, se verificó que, en 2017, se impartieron 157 cursos a 4,172 personas y se obtuvieron recursos por 14,147.2 miles de pesos por concepto de cuotas de recuperación. En temas relacionados con la producción agropecuaria y ganadera se impartieron 48 cursos, con una asistencia de 985 personas, 32 para la formulación y evaluación de proyectos con 933 asistentes y 77 sobre la administración financiera y temas afines a 2,254 personas, con lo que los CDT proveyeron servicios de capacitación a productores, prestadores de servicios especializados, intermediarios financieros, y público en general.

En el periodo 2013-2017, los cursos impartidos en los CDT han disminuido a una tasa anual de 7.3%, al pasar de 213 a 157, así como en el número de asistentes al pasar de 6,054 en 2013 a 4,172 en 2017, y de los recursos por cuotas de recuperación que disminuyeron de 19,251.2 miles de pesos a 14,147.2 en ese periodo.

En 2017, el FEGA otorgó apoyos a los productores y empresas de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural para su organización y estructuración de proyectos para el financiamiento, el fortalecimiento y articulación empresarial, y para ampliar la cobertura de servicios financieros mediante servicios de capacitación; asesoría; consultoría; la formulación, gestión y seguimiento de proyectos y apoyos para la expansión de estructuras de instituciones financieras, la reducción de costos financieros y del precio de servicio de garantía. Sin embargo, no se programaron los apoyos y los indicadores no fueron adecuados para medir el desempeño.

El FEGA, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, determinó que para la programación y establecimiento de metas de los diferentes conceptos de los apoyos se utilizará la MIR del Programa presupuestario F017 y que inició su proceso de modificación, para lo cual remitió la propuesta de cambios a dicha matriz para el ejercicio fiscal 2019 que serán sometidas a revisión y aprobación de la SHCP y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), lo cual acreditó mediante el proyecto de los indicadores para medir la cobertura de los apoyos para la organización y estructuración de proyectos; el financiamiento, el fortalecimiento y articulación empresarial, y para ampliar la cobertura de servicios financieros, con lo que estará es posibilidades de definir metas para cada modalidad. Asimismo, remitió la información sobre los mecanismos que implementará para asegurar la alineación de los indicadores de las Reglas de Operación del programa para 2019 y la MIR. Asimismo, remitió el cronograma de actividades para elaborar las nuevas Reglas de Operación ante Banco de México, SHCP y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), por lo que se solventa lo observado.

4. Origen y destino de los recursos del FEGA

El Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA) es una entidad de control indirecto con personalidad jurídica y patrimonio propios cuyos ingresos no están comprendidos en la Ley de Ingresos, y sus egresos no forman parte del gasto neto total, salvo aquellos subsidios y transferencias que en su caso reciban. La revisión permitió identificar que el FEGA ha operado como una entidad autosustentable, por lo que no ha requerido del subsidio federal.

En 2017, el FEGA, como entidad de control indirecto, reportó un flujo de efectivo autorizado y modificado, mediante el cual orientó el ejercicio de sus recursos a cubrir sus compromisos de operación. Se verificó que el fondo recabó recursos por 21,099,023.2 miles de pesos, 3.7% (760,277.3 miles de pesos) mayor que los ingresos programados, de los que el 87.1% (18,373,023.6 miles de pesos) se registró como disponibilidad inicial y el 12.9% (2,725,999.6 miles de pesos) correspondió a los ingresos de la entidad.

Respecto de los egresos por 21,099,023.2 miles de pesos, se registró que el 90.7% (19,133,891.9 miles de pesos) correspondió a la disponibilidad final y el 9.3% (1,965,131.2 miles de pesos) se registró como egresos, de éstos el gasto corriente representó el 3.0% y el gasto por operación no fue significativo respecto del total ejercido. Asimismo, presupuestalmente el fideicomiso erogó 875,135.5 miles de pesos por medio de cuatro programas presupuestarios a su cargo (F017 "Apoyos a los Sectores Pesquero y Rural", F034 "Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero", O001 "Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno", y M001 "Actividades de apoyo administrativo"), monto que representó el 4.2% del total de sus egresos y reportó las modificaciones derivadas de las adecuaciones presupuestarias, como se muestra en el cuadro siguiente:

EJERCICIO DE LOS RECURSOS DE LOS PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS A CARGO DEL FEGA, 2017
(Miles de pesos y porcentajes)

Programa presupuestario	Egresos			Participación (%)	Diferencia	
	Aprobado	Modificado	Ejercido		Absoluta	(%)
	(a)	(b)	(c)		(d)=(c)-(a)	(e)=((c/a)-1)*100
Total	979,614.0	926,899.9	875,135.6	100.0	(104,478.4)	(10.7)
F017 "Apoyos a los Sectores Pesquero y Rural"	300,000.0	250,000.0	250,000.0	28.6	(50,000.0)	(16.7)
F034 "Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero"	654,766.0	652,196.2	605,376.9	69.2	(49,389.1)	(7.5)
O001 "Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno"	9,284.2	9,139.9	7,286.4	0.8	(1,997.8)	(21.5)
M001 "Actividades de apoyo administrativo"	15,563.8	15,563.8	12,472.3	1.4	(3,091.5)	(19.9)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática, Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2017, México 2018.

Se identificó que, en 2017, los recursos erogados mediante los Pp F017, F034, O001 y M001, tuvieron una reducción del 10.7% (104,478.4 miles de pesos) respecto de los 979,614.0 miles de pesos aprobados. Este comportamiento se debió principalmente a que hubo reducciones del 16.7% en el gasto de inversión del Pp F017, único rubro al que se destinaron los recursos del programa, así como en el gasto corriente, entre las que destaca el 3.3% en servicios personales y 26.4% en los gastos de operación, respecto de los montos originales de operación del Pp F034, el cual participó con el 66.8% del total de los recursos gastados por los programas.

Para el periodo 2013-2017, con base en el monto cubierto mediante el servicio de garantías otorgado por el FEGA y el gasto asociado a la colocación de las garantías mediante el Pp F034 "Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero", se determinaron los índices de costo para esta institución por cada millón de pesos cubiertos y el costo por cada garantía otorgada, con los resultados siguientes:

COSTO ASOCIADO AL NUMERO Y MONTO CUBIERTO CON EL SERVICIO DE GARANTÍAS OTORGADAS POR EL FEGA, 2013-2017

(Garantías, porcentajes y miles de pesos 2017 ^{1/})

Concepto	2013 (a)	2014 (b)	2015 (c)	2016 (d)	2017 (e)	TMCA (%)
Monto cubierto con el servicio garantías otorgadas	97,719,562.3	95,629,117.0	117,533,873.6	120,321,496.8	128,752,856.9	7.1
Número de garantías otorgadas	62,781	51,704	56,235	49,085	50,333	(5.4)
Gasto de operación ^{2/}	269,175.7	292,447.3	300,184.3	291,714.2	279,076.9	0.9
Costo promedio en pesos por cada millón garantizado ^{3/}	2,754.6	3,058.1	2,554.0	2,424.5	2,167.5	(5.8)
Costo promedio en pesos por cada garantía otorgada ^{4/}	4,287.5	5,656.2	5,338.0	5,943.0	5,544.6	6.6

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por el FEGA y con datos del Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Económica y por Objeto del Gasto de las Cuentas de la Hacienda Pública Federal 2013-2017.

^{1/} Cifras actualizadas a precios de 2017 con el índice implícito del PIB de 1.1989 para 2013; 1.1488 para 2014; 1.1183 para 2015, y de 1.0616 para 2016.

^{2/} Incluye los rubros de Servicios Personales y Gastos de Operación del Pp F013 "Garantías para el fomento de los sectores agropecuario y pesquero" para los años 2013 y 2014, y F034 "Actividades orientadas para el otorgamiento de créditos y garantías para el fomento de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural" para los años 2015-2017.

^{3/} (Gasto de operación/Monto cubierto con el servicio de garantías otorgadas) *1,000,000.

^{4/} (Gasto de operación/Número de garantías otorgadas) *1,000.

$$TMCA = \left[\left(\frac{e}{a} \right)^{\frac{1}{a}} - 1 \right] * 100$$

Se verificó que al cierre del ejercicio 2017, el monto cubierto mediante el servicio de garantías fue de 128,752,856.9 miles de pesos, cuyo gasto de operación ejercido fue de 279,076.9 miles

de pesos, lo que significó que, por cada millón de pesos de cubierto con el servicio de garantías en 2017, el FEGA gastó 2,167.5 pesos, 5.8% menos que el gasto ejercido en 2013 (2,754.6 pesos). Asimismo, el costo por colocar el servicio de garantías presentó un incremento del 6.6% en promedio anual, al pasar de 4,287.5 pesos en 2013 a 5,544.6 pesos en 2017.

Al cierre del ejercicio 2017, el FEGA dispuso de un sistema de control presupuestario que promueve el registro e información del gasto, con lo cual contó con la información del origen y destino de los recursos autorizados para ejercer en ese año, los cuales fueron reportados en la Cuenta Pública 2017.

5. Inclusión financiera

La ASF analizó los resultados de 2017 de los FIRA en el marco de la Política Nacional de Inclusión Financiera (PNIF), publicada por el Ejecutivo Federal el 1 de julio de 2016, cuyo propósito es fomentar y aumentar el acceso y uso de servicios financieros formales bajo una regulación apropiada que garantice esquemas de protección al consumidor y promueva la educación financiera para mejorar las capacidades de todos los segmentos de la población en la materia.

Con el análisis del mandato programático y presupuestal de los FIRA, se identificó que las actividades que realizan contribuyen al acceso, uso y educación financiera.

Respecto de los programas de inclusión financiera, en 2017, los FIRA se sumaron a la campaña internacional “HeForShe” de la ONU mediante la operación de 2 programas: el Programa de Financiamiento a la Agricultura Familiar (PROAF) con 1,626 mujeres beneficiadas mediante el otorgamiento de crédito en zonas de alta y muy alta marginación; así como con el Programa de Microcrédito Productivo, en el que se benefició a 446,528 microempresas.

En relación con la definición de la población a la cual dirigen sus servicios, se comprobó que los FIRA utilizan diferentes unidades de medida: Unidades Económicas Rurales^{11/} en la potencial, mientras que en la objetivo y la atendida por acreditados finales;^{12/} la ASF considera que es necesario realizar un diagnóstico de la situación del sector agropecuario, forestal, pesquero y rural, a efecto de identificar la población potencial y, con ello, cuantificar a la objetivo y atendida con base en la misma unidad de medida.

^{11/} De acuerdo con el Programa Institucional 2013-2018 de FIRA son las personas físicas o morales, ligadas o no a un predio, que desarrollan actividades agropecuarias, de pesca y otras actividades productivas, industriales, comerciales y de servicios en el medio rural.

^{12/} Se define como acreditados finales a los acreditados con operaciones individuales, más los socios activos plenamente identificados en operaciones que implican la transmisión del crédito o servicio de garantía sin fondeo. Estos acreditados se identifican plenamente en los sistemas de FIRA, sin repetir, con nombre y apellidos para personas físicas y razón social para personas morales. No se consideran acreditados finales a los accionistas, asociados, de personas morales, que se registran en los sistemas de FIRA como socios activos, pero que no reciben crédito. Los acreditados finales con más de una operación en el año son contabilizados sólo una vez y, para su clasificación, se considera la primera operación en el año.

Se constató que, en 2017, los FIRA atendieron a 1,521,503 acreditados, 11.7% más que los 1,362,638 programados. Por fideicomiso, el FONDO, el FEGA, el FEFA y el FOPESCA alcanzaron sus metas en 162.8%, 119.0%, 95.7% y 64.1%, respectivamente. El bajo cumplimiento del FOPESCA se debió a que se otorgaron créditos al sector pesquero de manera complementaria por el FEFA y el FONDO. No obstante que los FIRA reportan los resultados de los indicadores por fideicomiso en la MIR, se comprobó que sólo se cuenta con el número de acreditados con fondeo a nivel consolidado.

En el periodo 2013-2017 la población atendida por los FIRA registró el comportamiento siguiente:

POBLACIÓN ATENDIDA DE LOS FIRA, 2013-2017
(Acreditados finales y porcentajes)

Concepto	2013 (a)	2014 (b)	2015 (c)	2016 (d)	2017 (e)	TMCA
Población atendida	1,043,692	952,740	1,247,256	1,391,800	1,521,503	9.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por los FIRA.

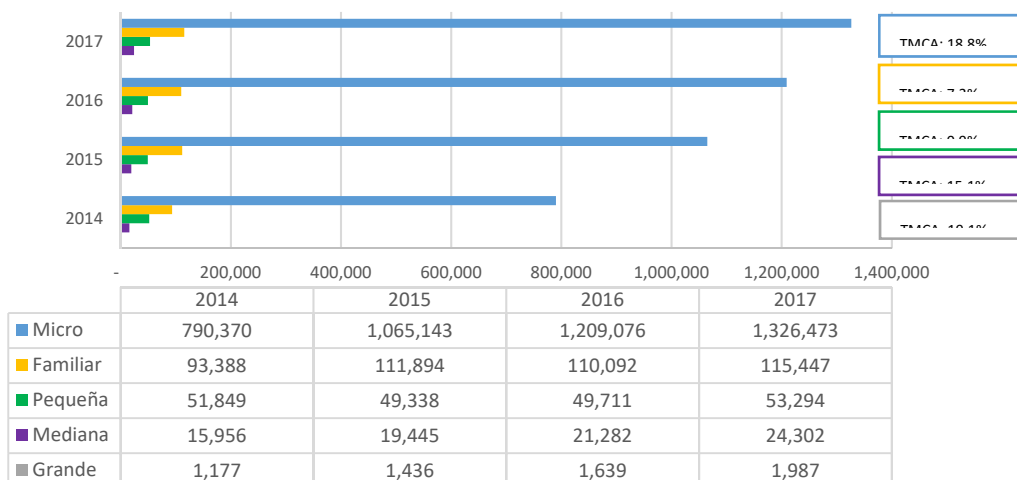
$$TMCA = \left[\left(\frac{(e)}{(a)} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$$

En el periodo, FIRA incrementó en 9.9% en promedio anual el número de acreditados finales a los que proporcionó sus servicios, ya que éstos pasaron de 1,043,692 en 2013 a 1,521,503 en 2017.

En 2017, del total de acreditados, el 87.2% (1,326,473) fue microempresas y el 84.4% (1,284,018) créditos de financiamiento rural, lo que significó que más de tres cuartas partes del total de acreditados se les otorgó un crédito que tenía como fin cualquier actividad económica que propiciará la generación de empleos y la reactivación económica en poblaciones de menos de 50,000 habitantes. En el mismo año, el 78.3% (1,191,589) de los beneficiarios fue mujer, el 21.6% (328,372) hombre y el 0.1% (1,542) persona moral.

En el periodo 2014-2017, los FIRA aumentaron el número de acreditados finales por cada uno de los tipos de empresas como se muestra en la gráfica siguiente:

ACREDITADOS FINALES POR TAMAÑO DE EMPRESA, 2014-2017
(Número de acreditados finales)



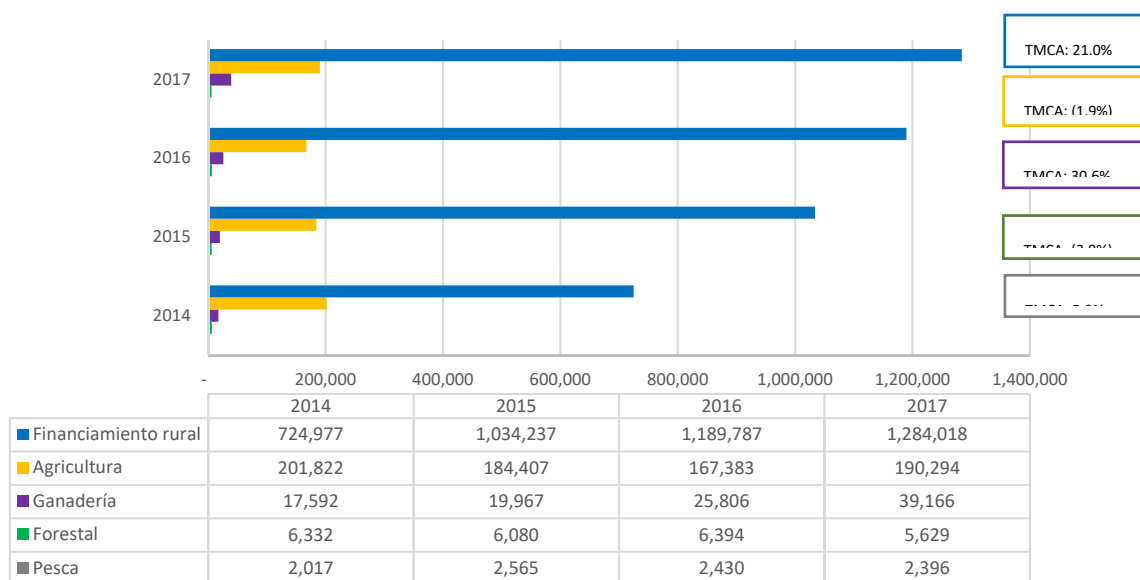
FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionados por los FIRA.

$$TMCA = \left[\left(\frac{\text{valor de 2017}}{\text{valor de 2014}} \right)^{\frac{1}{3}} - 1 \right] * 100$$

En promedio anual, las empresas grande y micro crecieron 19.1% y 18.8%, respectivamente, la primera al pasar de 1,177 a 1,987 empresas y la segunda, al pasar de 790,370 a 1,326,473.

En el mismo periodo, tres de los cinco sectores productivos registraron un incremento en el número de acreditados, como se muestra a continuación:

ACREDITADOS FINALES POR SECTOR, 2014-2017
(Número de acreditados finales)



FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada por los FIRA.

$$TMCA = \left[\left(\frac{(2017)}{(2014)} \right)^{\frac{1}{3}} - 1 \right] * 100$$

De 2014 a 2017, la ganadería, el financiamiento rural y la pesca tuvieron un crecimiento en promedio anual de 30.6%, 21.0% y 5.9%, respectivamente, mientras que los sectores forestal y agricultura disminuyeron en 3.8% y 1.9%, en ese orden.

En materia de inclusión por género, las mujeres han conformado la mayor parte de los acreditados finales de FIRA y de 2014 a 2017 registraron la mayor inclusión en los servicios de crédito de FIRA por tipo de empresa, al crecer, en promedio anual, 26.0% en las grandes, 20.6% en las familiares, 19.1% en las micro, 17.3% en las medianas y 5.0% en las pequeñas.

Se identificó que los FIRA incrementaron su alcance en la facilitación del acceso al crédito de los sectores estratégicos, ya que aumentaron el número de intermediarios con línea de crédito en 1.8% en promedio anual, al pasar de 81 en 2013 a 87 en 2017. Además, en ese año, los FIRA cumplieron en 100.3% la meta establecida en el indicador número de ventanillas de atención de intermediarios financieros, al contar con 2,256 ventanillas de las 2,250 programadas, lo que les permitirá rebasar la meta determinada en su programa de mediano plazo de 2,500 ventanillas en 2018, dado que, de seguir la tendencia, se alcanzarán 2,614 al cierre de ese año.

La ASF considera que, en 2017, la actividad de los FIRA contribuyó al logro de los ejes de acceso, uso y educación financiera de la PNIF, ya que establecieron 2 programas relacionados con la materia, que beneficiaron a 1,626 mujeres y 446,528 microempresas y atendieron a 1,521,503 acreditados, 11.7% más que los 1,362,638 programados; se constató que más de tres cuartas partes del total de los acreditados (84.4%) correspondieron a financiamiento rural que puede incluir cualquier otra actividad que propicie la generación de empleos y la reactivación económica en poblaciones de menos de 50,000 habitantes; sin embargo, se comprobó que los FIRA utilizan diferentes unidades de medida para cuantificar a la población potencial, objetivo y atendida.

Debido a que las garantías están asociadas al otorgamiento de los créditos, la observación relativa a realizar un diagnóstico de la situación de los sectores productivos a los que dirige sus servicios a fin de identificar a la población potencial y definir la unidad de medida mediante la cual se contabilizará a esa población, la objetivo y la atendida se formuló en el resultado núm. 4 “Inclusión financiera” de las auditorías 105-GB “Garantías para Fomentar la Agricultura, Ganadería y Avicultura” al FONDO y 106-GB “Financiamiento para el Sector Agropecuario” al FEFA.

6. Saldo de crédito directo e impulsado como proporción del PIB

El saldo de crédito directo e impulsado como proporción del Producto Interno Bruto (PIB) se refiere al índice de penetración financiera, integrado por el saldo de la cartera de crédito directo al sector privado^{13/} y el saldo del crédito impulsado.^{14/} Para el caso de los FIRA, la contribución al indicador de saldo de crédito directo e impulsado establecido en el PRONAFIDE 2013-2018 se realiza mediante el indicador “crédito total impulsado”, integrado por la cartera fondeada con recursos de los FIRA (saldo de cartera de descuento); la cartera fondeada por los intermediarios financieros con garantía de los FIRA (saldo de garantías sin fondeo) y el saldo de las garantías pagadas.

En 2017, los FIRA registraron un saldo total impulsado de 167,007,517.7 miles de pesos, de los que el 79.8% (133,325,097.4 miles de pesos) correspondió al monto registrado como cartera fondeada, de la cual, el 91.2% fue con recursos del FEFA, el 7.6% del FONDO y el 1.2% del FOPESCA, debido a que no tienen entre sus fines la posibilidad de captar recursos para

^{13/} Son las operaciones financieras mediante las cuales las entidades que integran la Banca de Desarrollo (BD), realizan préstamos de dinero a los integrantes de los sectores de atención que son prioritarios para el desarrollo económico del país, bajo determinadas condiciones, plazos, tasas de interés y costos asociados. La cartera de Crédito Directo al Sector Privado puede incluir créditos en primer piso; créditos en segundo piso (descuento de cartera); reportos, y la valuación de instrumentos derivados de cobertura, asociados a crédito. No debe considerarse el crédito otorgado entre las entidades de la BD, ya que éste se contabiliza como parte del sector público.

^{14/} El crédito impulsado es aquel mediante el que se logra que los intermediarios financieros privados entren a operaciones de financiamiento que, sin la garantía de la BD, no les resultarían atractivas. Su principal componente es el crédito inducido, el cual se integra por las garantías sin fondeo y el saldo expuesto por los intermediarios financieros privados, pudiendo considerarse además avales, garantías bursátiles, cartas de crédito y seguros de crédito a la vivienda. Cuando al crédito inducido se le agrega la tenencia de bursatilizaciones, que, como fuente de financiamiento continuo, permiten seguir originando nuevos activos, así como el capital de riesgo otorgado al sector privado, mismo que potencializa la inversión privada, se le denomina crédito impulsado.

sostener un incremento en su cartera de crédito, por lo que se acotan a sus utilidades; el 18.7% (31,258,937.3 miles de pesos) del saldo total fue por concepto de garantías sin fondeo, en el que se cuantifica el monto total de la cartera que fue concedida mediante recursos de los intermediarios financieros sin patrimonio de los FIRA, y el 1.5% (2,423,483.0 miles de pesos) al saldo de garantías que fue pagado con recursos del FEFA; el saldo registrado fue superior en 1.2% a la meta (165,000,000 miles de pesos), como se muestra en el cuadro siguiente:

SALDO DE CRÉDITO DIRECTO E IMPULSADO DE LOS FIRA, 2017

(Miles de pesos y porcentajes)

Concepto	Programado (a)	Realizado (b)	Cumplimiento (c)=[(b)/(a)]*100
Saldo total impulsado	165,000,000.0	167,007,517.7	101.2
Saldo de descuentos	138,460,000.0	133,325,097.4	96.3
Cartera fondeada con recursos de FONDO ^{1/}	n.d.	10,186,675.9	n.c.
Cartera fondeada con recursos de FEFA ^{1/ 2/}	n.d.	121,570,093.1	n.c.
Cartera fondeada con recursos de FOPESCA	n.d.	1,568,328.4	n.c.
Saldo de garantías sin fondeo ^{3/}	24,140,000.0	31,258,937.3	129.5
Saldo de garantías pagadas	2,400,000.0	2,423,483.0	101.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por los FIRA.

FONDO: Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura.

FEFA: Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios.

FOPESCA: Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA)

n.d. No disponible.

n.c. No cuantificable.

^{1/} Excluye la cartera al consumo y vivienda de exempleados.

^{2/} Excluye la valuación de la posición primaria de derivados.

^{3/} El saldo de garantías sin fondeo es equivalente al crédito inducido y al monto total de la cartera fondeada por los Intermediarios Financieros.

En el periodo 2013-2017, el saldo total impulsado de FIRA creció en promedio anual 18.0%, como se muestra a continuación:

SALDO DE CRÉDITO TOTAL IMPULSADO DE LOS FIRA, 2017
(Miles de pesos y porcentajes)

Concepto	2013 (a)	2014 (b)	2015 (c)	2016 (d)	2017 (e)	TMCA ^{2/} (%)
Total Saldo Inducido	86,227,212.4	96,444,914.8	118,308,499.2	146,733,497.7	167,007,517.7	18.0
Monto total de la cartera FIRA	75,760,644.2	79,729,275.3	99,393,186.3	120,221,673.6	133,325,097.4	15.2
Cartera fondeada con recursos de FONDO	8,905,331.2	8,164,328.7	8,898,570.4	9,864,725.0	10,186,675.9	3.4
Cartera fondeada con recursos de FEFA	65,494,957.0	70,058,790.4	89,098,641.7	108,856,522.0	121,570,093.1	16.7
Cartera fondeada con recursos de FOPESCA	1,360,356.0	1,506,156.2	1,395,974.2	1,500,426.6	1,568,328.4	3.6
Saldo de garantías sin fondeo ^{1/}	9,350,704.3	14,251,002.2	16,194,617.6	24,158,083.2	31,258,937.3	35.2
Saldo de garantías pagadas ^{1/}	1,115,863.9	2,464,637.3	2,720,695.3	2,353,740.9	2,423,483.0	21.4

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por los FIRA.

^{1/} Incluye el saldo de garantías de FEFA y FONAGA.

^{2/} $TMCA = \left[\left(\frac{e}{a} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] \times 100$

La tendencia creciente se debió al incremento de la cartera fondeada con recursos del FEFA, ya que el fideicomiso tiene atribuciones para captar recursos, derivados de deuda interna y externa; aunado al crecimiento promedio anual del saldo de garantías sin fondeo y pagadas de 35.2% y 21.4% respectivamente, por lo que los FIRA ampliaron el crédito, facilitando el acceso a servicios financieros en sectores prioritarios como el agropecuario, forestal, pesquero y rural. Para el ejercicio fiscal 2017, en conjunto, los FIRA dispusieron de los indicadores “Crédito total impulsado a empresas micro, pequeñas, familiares y medianas” y “Saldo total impulsado en la región Sur Sureste y en municipios prioritarios del país” cuyos resultados se muestran en el cuadro siguiente:

SALDO IMPULSADO POR LOS FIRA POR ESTRATO Y EN REGIONES PRIORITARIAS, 2017
(Miles de pesos y porcentajes)

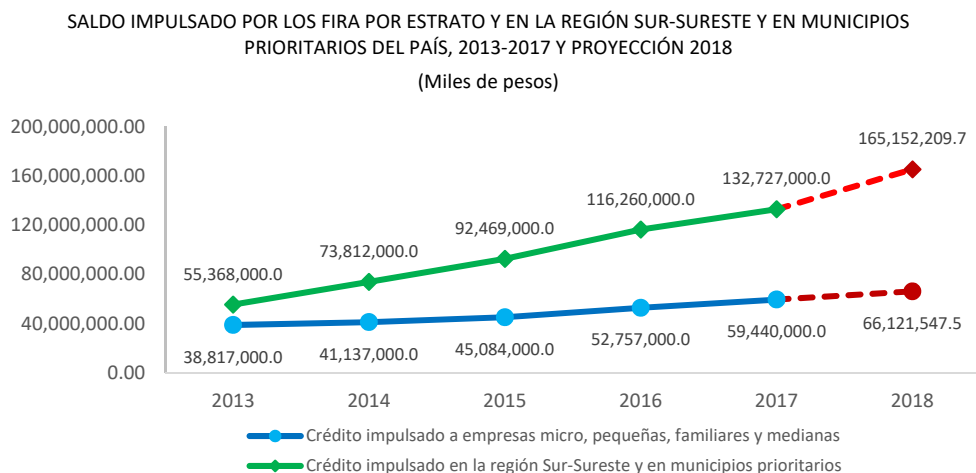
Concepto	Programado (a)	Realizado (b)	Cumplimiento (c)=[(b)/(a)]*100	Variación (%) (d)=[((b)/(a))-1]*100
Crédito total impulsado a empresas micro, pequeñas, familiares y medianas	63,308,000.0	59,440,000.0	93.9	(6.1)
Saldo total impulsado en la región Sur Sureste y en municipios prioritarios del país	116,330,000.0	132,726,604.7	114.1	14.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por los FIRA.

Nota: Los FIRA reportan e informan el resultado de los indicadores de manera agregada, debido a que las metas establecidas en el Programa Institucional 2013-2018 son para los cuatro fideicomisos en conjunto.

En el primer indicador los FIRA reportaron un saldo de 59,440,000.0 miles de pesos, 6.1% menos que la meta programada (63,308,000.0 miles de pesos), sin acreditar las causas del menor saldo registrado respecto del programado, ni los mecanismos a implementar, a fin de cumplir en su totalidad con los 63,308,000.0 miles de pesos previstos. En el segundo, superó la meta (116,330,000.0 miles de pesos) en 14.1%, al registrar un saldo total de 132,726,604.7 miles de pesos.

La ASF realizó la proyección del crecimiento del saldo total impulsado con el resultado siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por los FIRA.

La estimación mostró que, de mantenerse las condiciones económicas y financieras actuales, así como el ritmo del crecimiento del saldo para 2018, se espera que el saldo total impulsado en la región Sur-Sureste sea de 165,152,209.7 miles de pesos, 42.0% superior a la meta prevista, y el de las empresas micro, pequeñas, familiares y medianas ascendería a 66,121,547.5 miles de pesos; 13.0% por debajo de la meta establecida, por lo que tampoco en ese año se cumplirá con la meta del indicador (76,000,000.0 miles de pesos).

La SHCP clasificó en su Informe Estadístico de Indicadores de la Banca de Desarrollo 2017 un saldo de crédito directo e impulsado al sector privado de los FIRA de 161,717.0 millones de pesos, la diferencia entre el saldo total impulsado por los fideicomisos radica en que las cifras consideran al sector público, como se muestra en el cuadro siguiente:

PARTICIPACIÓN EN EL SALDO DE LA CARTERA DE CRÉDITO DIRECTO E IMPULSADO AL SECTOR PRIVADO
DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA FINANCIERO DE FOMENTO, 2017

(Millones de pesos y porcentajes)

Concepto	Crédito directo	Crédito impulsado	Crédito directo e impulsado	Participación (%)	Part. Respecto del PIB (%)
PIB nacional					22,718,808.0
Total	1,120,017.0	624,121.0	1,744,138.0	100.0	7.7
BANOBRAS	334,207.0	131,312.0	465,519.0	26.7	2.0
NAFIN	212,327.0	189,076.0	401,403.0	23.0	1.8
SHF	81,535.0	229,701.0	311,236.0	17.8	1.4
BANCOMEXT	204,871.0	43,543.0	248,414.0	14.2	1.1
FIRA	133,416.0	28,301.0	161,717.0	9.3	0.7
FND	58,016.0	0.0	58,016.0	3.3	0.2
BANJERCITO	44,480.0	0.0	44,480.0	2.6	0.2
FONADIN	19,381.0	0.0	19,381.0	1.1	0.1
NADBANK	16,096.0	0.0	16,096.0	0.9	0.1
FOVI	13,117.0	372.0	13,489.0	0.8	0.0
FOCIR	256.0	1,797.0	2,053.0	0.1	0.0
BANSEFI	2,315.0	19.0	2,334.0	0.1	0.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por los FIRA.

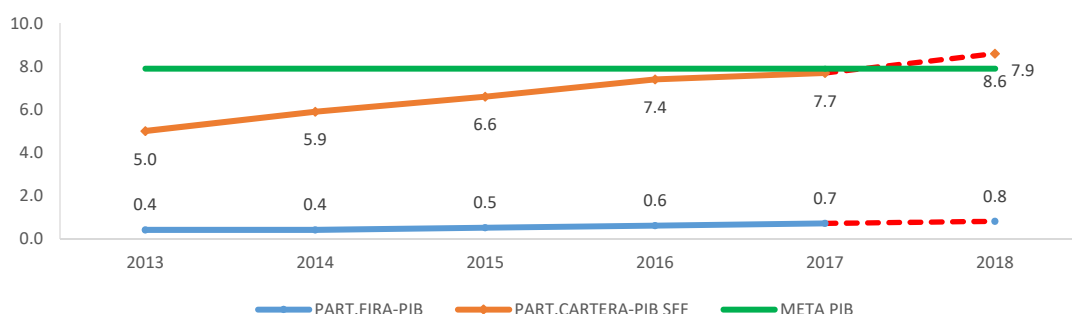
Nota: Debido al tamaño de los montos, las cifras se presentan en millones de pesos para mayor facilidad en el análisis.

El saldo de crédito directo e impulsado al sector privado de los FIRA contribuyó en 9.3% al saldo total de las entidades del Sistema Financiero de Fomento (SFF) de 1,744,138.0 millones de pesos, y significó el 0.7% del PIB de ese año (22,718,808.0 millones de pesos). En el periodo 2013-2017 la participación del saldo de los FIRA respecto del PIB presentó un crecimiento promedio anual de 15.0%, al pasar de 0.4% a 0.7%, lo que indicó que se ha incrementado el crédito, facilitando el acceso a servicios prioritarios, con una mayor participación del sector privado, y que la participación de los fideicomisos ha coadyuvado en el cumplimiento de la meta señalada en el objetivo 6 del PRONAFIDE 2013-2018.

En la MIR del Pp F034 “Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero” de los FIRA se estableció el indicador de crédito directo e impulsado de la Banca de Desarrollo del cual los fideicomisos forman parte, con una meta del 7.7%, misma que se cumplió en 2017.

Respecto de la meta a 2018, establecida en el programa institucional referente a registrar a 2018 un saldo de la cartera de crédito directo e impulsado de 7.9% como proporción del PIB, la ASF realizó la proyección del saldo para verificar la factibilidad del cumplimiento de dicha meta, como se muestra a continuación:

PROYECCIÓN DEL SALDO DE LA CARTERA DE CRÉDITO DIRECTO E IMPULSADO COMO PROPORCIÓN DEL PIB A 2018
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Informes Estadísticos de Indicadores de la Banca de Desarrollo 2013-2017.

De acuerdo con la proyección, se estimó que, de mantenerse las condiciones económicas y financieras actuales, para ese año, el saldo de las instituciones del SFF será de 8.6%, 0.7 puntos porcentuales por arriba de la meta, del cual los FIRA contribuirán con el 0.8%.

En 2017, el FONDO contribuyó a ampliar el crédito de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, al registrar un saldo total impulsado de 10,186,675.9 miles de pesos, que significó un crecimiento promedio anual de 3.4% respecto del saldo de 2013 (8,905,331.2 miles de pesos) y que representó el 6.1% de los 167,007,517.7 miles de pesos del saldo total impulsado de los FIRA, con lo que coadyuvaron al cumplimiento de la meta del Programa Institucional Anual, y con la meta sexenal del PRONAFIDE 2013-2018.

Los FIRA, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyeron en 2018 las acciones de control necesarias consistentes en implementación del seguimiento mensual del saldo de la cartera, y el avance en la atención de la población prioritaria; por lo que la ASF considera que los fideicomisos implementaron acciones conducentes a dar seguimiento y control para el logro de las metas estratégicas, razón por la cual se considera atendida la observación.

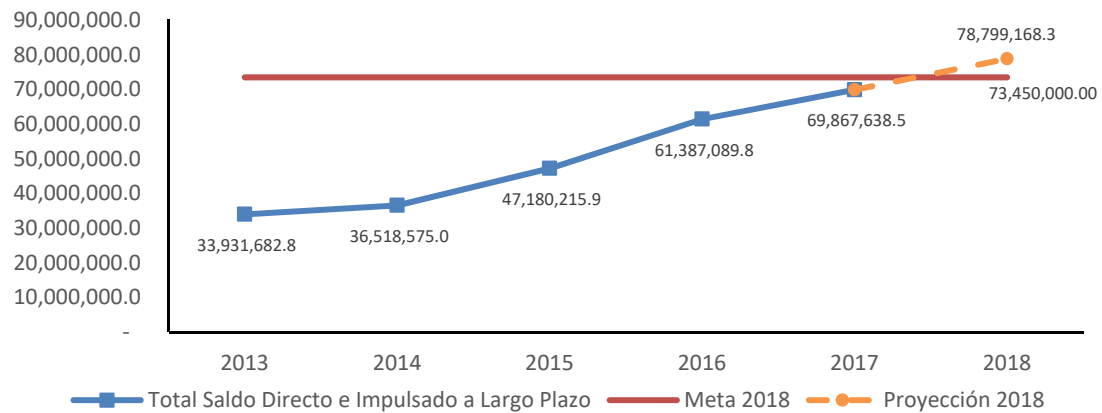
7. Impulso a la productividad de los acreditados finales

En el diagnóstico del Programa Institucional 2013-2018 de los FIRA se establece que el sector agropecuario mexicano se caracteriza por tener niveles de productividad inferiores al promedio nacional e internacional debido a factores como la baja escala de producción, escasa penetración de tecnologías de producción, asignación, entre otros, y que los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura pueden, mediante los créditos de largo plazo, promover la adquisición de activos y el desarrollo de infraestructura privada.

La ASF analizó el impulso a la productividad de los acreditados finales por medio del financiamiento de los FIRA mediante el cumplimiento de la meta de 2017 del indicador "crédito de largo plazo total impulsado", en el que los fideicomisos registraron un saldo

impulsado de largo plazo de 69,867,638.5 miles de pesos, 2.1% más que los 68,400,000.0 miles de pesos previstos en el Programa Institucional 2013-2018 de los FIRA; en ese año, la entidad se encontraba a 3,582,361.5 miles de pesos de alcanzar su meta (73,450,000.0 miles de pesos), por lo que la ASF realizó la proyección del saldo de crédito directo e impulsado, como se muestra en la gráfica siguiente:

PROYECCIÓN DEL SALDO DE CRÉDITO DIRECTO E IMPULSADO DE LARGO PLAZO, 2013-2018
(Miles de pesos)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por los FIRA.

Los resultados mostraron que, de mantenerse las condiciones económicas y financieras actuales, así como el ritmo de crecimiento, para 2018 se espera tener un saldo de crédito de largo plazo total impulsado de 78,799,168.3 miles de pesos, 7.3% más que lo previsto.

Se comprobó que, en 2017, los FIRA realizaron el estudio “Servicio para Evaluar el Impacto del Servicio de Fondeo y del Programa que Canaliza Apoyos para el Fomento a los Sectores Agropecuario, Forestal, Pequero y Rural a través de los Fideicomisos que Integra FIRA”, cuyo objetivo fue “tener estimaciones del impacto del fondeo y del apoyo técnico en las ventas, la productividad y el acceso a financiamiento de los productores”. El estudio concluyó que sólo uno de cada mil productores declaró Impuesto sobre la Renta como resultado de recibir fondeo de los FIRA y que sólo cuatro de cada mil productores tuvieron crédito de la banca comercial después de recibir fondeo de la entidad fiscalizada.

En opinión de la ASF, el indicador “Crédito de largo plazo total impulsado” no es adecuado para evaluar el incremento de la productividad de los acreditados finales, ya que refiere a operaciones realizadas por la entidad fiscalizada en la gestión de los créditos otorgados en una temporalidad mayor a 5 años, y no al efecto del fondeo de los FIRA en los acreditados finales.

2017-3-06HAS-07-0104-07-003 **Recomendación**

Para que el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios establezca indicadores y metas para evaluar la productividad de los acreditados finales a fin de contar con parámetros que reflejen los cambios vinculados con la operación del fideicomiso, dar seguimiento y evaluar sus resultados, en términos de los artículos 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 25, fracciones III y IV, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas.

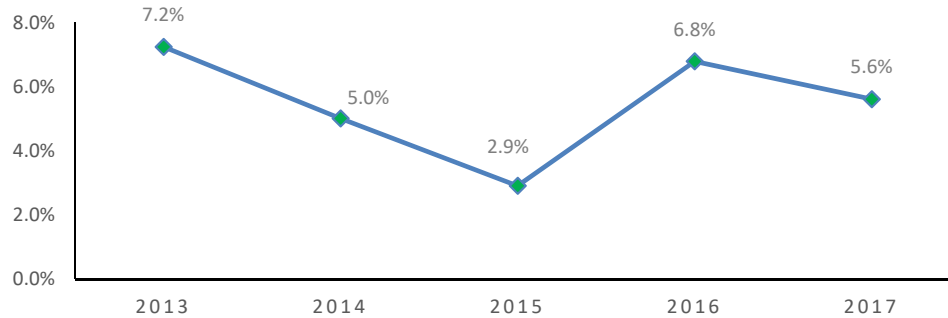
8. Sustentabilidad financiera

La sustentabilidad financiera del FEGA se basa en los resultados de la rentabilidad financiera, en términos de rendimiento sobre capital (ROE) y rendimiento sobre activos (ROA); los límites de operación financiera, de endeudamiento neto externo e interno, financiamiento neto y resultado de intermediación financiera de los FIRA, y la situación financiera, en relación con el Índice de Fortaleza Patrimonial (IFP) e Índice de Cobertura (ICOB).

En 2017, el FEGA reportó en sus estados financieros que, por cada peso aportado como patrimonio, obtuvo un ROE^{15/} de 5.6%. La tendencia en el periodo 2013-2017 de este indicador se muestra a continuación:

^{15/} Mide el rendimiento que obtiene el fideicomiso respecto de su patrimonio.

RENDIMIENTO SOBRE CAPITAL DEL FEGA, 2013-2017
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los estados financieros del FEGA, proporcionados por los FIRA y por la CNBV.

Nota: Los resultados del periodo 2013-2014, corresponden a información registrada en los reportes regulatorios de la CNBV. A partir de 2015, la comisión emitió la CUOEF que regula la metodología de cálculo para el indicador, por lo que desde su publicación se hizo obligatorio el registro del índice por las entidades de fomento.

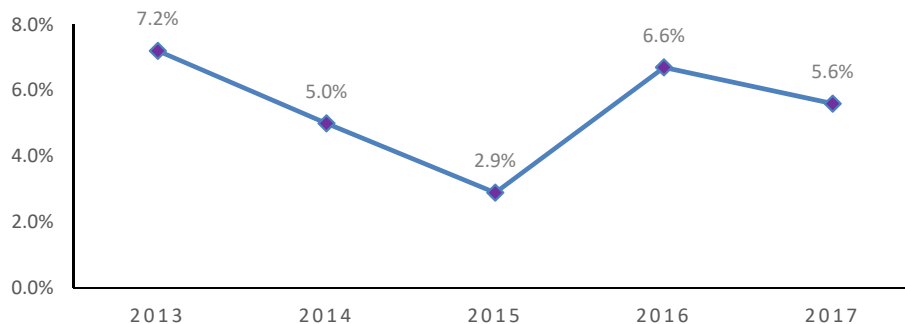
Los datos de 2015 a 2017 fueron proporcionados por FIRA y coinciden con los reportes regulatorios de la CNBV; no obstante, debido a que la metodología para determinar el indicador corresponde con la CUOEF y es similar a la antes registrada por la CNBV, los datos del periodo 2013-2017 son comparables.

El FEGA registró un ROE de 5.6%, menor en 17.6% que el reportado en 2016 (6.8%) y significó una disminución promedio anual del 6.1% respecto de 2013 (7.2%), que se debió principalmente al crecimiento del flujo de utilidad neta, en 116.5% (560,061.2 miles de pesos) respecto de los 480,756.4 miles de pesos obtenidos en 2015, por lo que el beneficio generado respecto del saldo promedio de patrimonio ha decrecido.

En el año de revisión, el FEGA alcanzó un flujo de utilidad neta de 1,040,817.6 miles de pesos, respecto de los 18,733,477.6 miles de pesos registrados como saldo promedio de activo total, lo que originó un rendimiento sobre activos (ROA)^{16/} de 5.6% que reflejó su capacidad para generar rendimientos derivados de sus activos. La tendencia del indicador, en el periodo 2013-2017, presentó los resultados siguientes:

^{16/} Mide el rendimiento que obtiene el fideicomiso respecto de su activo.

RENDIMIENTO SOBRE ACTIVOS DEL FEGA, 2013-2017
(Porcentajes)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los estados financieros del FEGA, proporcionados por los FIRA y por la CNBV.

Nota: Los resultados del periodo 2013-2014, corresponden a información proporcionada por la CNBV registrada en los reportes regulatorios. A partir de 2015, la Comisión emitió la CUOEF que regula la metodología de cálculo para el indicador, por lo que desde su emisión se hizo obligatorio el registro del índice por las entidades de fomento.

Los datos de 2015 a 2017 fueron proporcionados por FEGA y coinciden con la información de la CNBV; no obstante, debido a que la metodología para determinar el indicador es similar a la antes registrada por la CNBV, los datos del periodo son comparables.

El ROA de 5.6% registrado por el FEGA registró, representó 15.2% menos que el reportado en 2016 (6.6%) y significó un decrecimiento promedio anual de 6.1%, al pasar de 7.2% en 2013 a 5.6% en 2017, que se derivó por el crecimiento del flujo de utilidad neta.

Respecto de los límites financieros autorizados por la SHCP, se verificó que fueron autorizados para los FIRA y no para cada uno de los fideicomisos que lo integran, como se muestra en el cuadro siguiente:

LÍMITES DE ENDEUDAMIENTO NETO EXTERNO E INTERNO, FINANCIAMIENTO NETO
Y RESULTADO DE INTERMEDIACIÓN FINANCIERA DE LOS FIRA, 2017
(Miles de pesos y porcentajes)

Concepto	Aprobado (a)	Modificado (b)	Ejercido (c)	Diferencia		Semáforo (f)
				Absoluta (d)=(b-c)	% (e)=(c/b)*100	
Endeudamiento neto total ^{1/}	21,140,000.0	20,140,000.0	11,203,139.0	8,936,861.0	55.6%	V
Endeudamiento neto interno ^{2/}	17,809,400.0	16,809,400.0	8,615,907.0	8,193,093.0	51.3%	V
Endeudamiento neto externo ^{3/}	3,330,600.0	3,330,600.0	2,587,232.0	743,368.0	77.7%	V
Financiamiento neto ^{4/}	10,700,000.0	10,700,000.0	13,281,446.0	(2,581,446.0)	124.1%	V
Resultado Neto ^{5/}	2,104,000.0	2,104,000.0	4,183,359.0	(2,079,359.0)	198.8%	V

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por los FIRA.



Ideal – Endeudamiento neto cuando el monto ejercido se encuentra entre el 50.0% y el 100.0% autorizado.

Ideal – Financiamiento neto cuando el monto ejercido supera el 50.0% del autorizado.

Ideal – Resultado neto cuando el monto ejercido supera el 50.0% del autorizado.



Desendeudamiento – Endeudamiento neto menor a 50.0% del autorizado.

Limitantes en el financiamiento – Financiamiento neto cuando se encuentra entre el 0.0% a 50.0% del autorizado.

Utilidad neta limitada – Resultado neto cuando se encuentra de 0.0% a 50.0% del autorizado.



Sobreendeudamiento – Endeudamiento neto cuando el monto ejercido supera el 100.0% del autorizado.

Nulo financiamiento – Financiamiento neto cuando el monto ejercido es negativo.

Pérdida – Resultado de intermediación financiera cuando el monto ejercido es negativo.

^{1/} El límite de endeudamiento se acota a las necesidades de recursos como fuente de financiamiento complementaria al uso de los recursos propios, necesarios para financiar las actividades de fomento. Se obtiene de la contratación de créditos internos y obligaciones contraídas con los organismos financieros internacionales y bancos del exterior. El resultado de la deuda interna más la externa es el endeudamiento neto total.

^{2/} Se integra como el endeudamiento interno, que es el resultado de contratación de crédito interno más operaciones bancarias netas, menos la amortización de crédito interno.

^{3/} Es el resultado de restar el pasivo circulante (adeudos de Ejercicios Fiscales anteriores) y la amortización de la deuda.

^{4/} Es el resultado de otorgamiento menos recuperación de cartera, considerando el financiamiento neto al sector público, más el financiamiento neto al sector privado y como agente financiero.

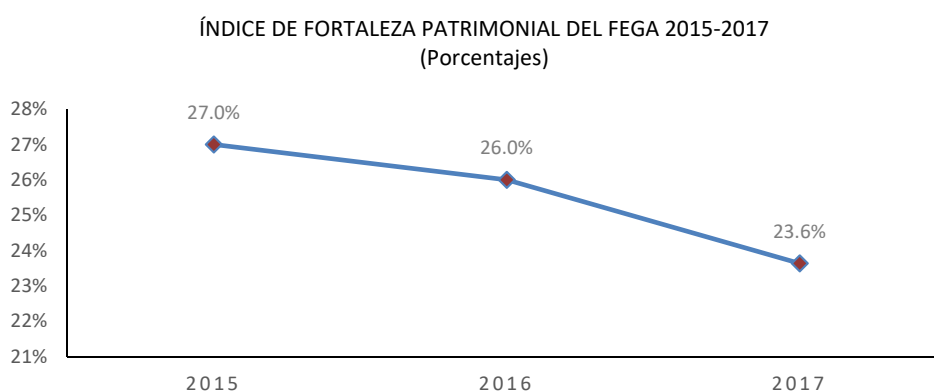
^{5/} A partir de la Reforma Financiera, se sustituyó en la Ley de Instituciones de Crédito el cálculo tradicional de la intermediación financiera, por el de "Resultado de Intermediación Financiera", que considera el resultado neto de operación y la constitución de reservas crediticias preventivas, este monto corresponde a la utilidad neta estimada por la Institución. (Modificación del artículo 31 de la LIC el 10 de enero de 2014).

Se verificó que, en 2017, la SHCP autorizó un límite de endeudamiento neto total de 21,140,000.0 miles de pesos. Asimismo, los FIRA otorgaron un financiamiento neto de 13,281,446.0 miles de pesos, y registraron un resultado neto de intermediación financiera de 4,183,359.0 miles de pesos, por lo que los valores obtenidos por los FIRA se ajustaron a lo establecido por la secretaría, al obtener una semaforización en color verde, que los situó en una categoría ideal.

En relación con el Índice de Fortaleza Patrimonial (IFP), de acuerdo con la información proporcionada por los FIRA, la sustentabilidad del FEGA se determina con la relación del patrimonio con el que cuenta la entidad para hacer frente a los requerimientos totales por

pérdidas inesperadas respecto de los activos ponderados sujetos a riesgo totales.^{17/} En los estados financieros del FEGA, el fideicomiso reportó la suficiencia de su patrimonio (18,867,106.5 miles de pesos), respecto de los activos sujetos a riesgo (79,809,553.2 miles de pesos), mediante el IFP que fue 23.6%, el cual fue superior en 195.0% al parámetro mínimo de referencia nacional e internacional de 8.0%, lo que evidenció que puede enfrentar pérdidas no esperadas derivadas de los riesgos de crédito, de mercado y de operación; sin embargo esto no representa que el fideicomiso reserve de forma excedente recursos, ya que, el patrimonio del fondo es el único recurso con el que cuenta para hacer frente a sus pérdidas no esperadas.

En el periodo 2015-2017, el IFP tuvo la tendencia siguiente:



FUENTE: Elaborado por ASF con base en los estados financieros del FEGA, proporcionados por los FIRA.

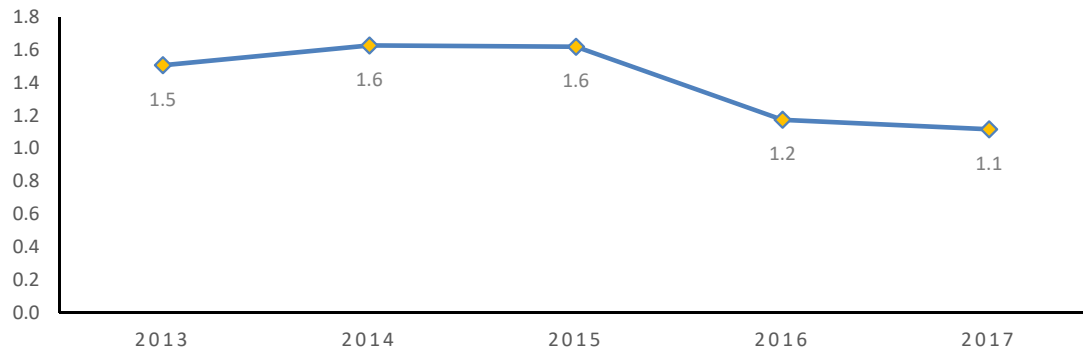
El IFP del FEGA presentó una disminución promedio anual de 6.5%, al pasar de 27.0% en 2015 a 23.6% en 2017, debido principalmente al crecimiento del crédito apoyado para el cumplimiento de la meta del saldo de crédito impulsado establecida en el Plan Institucional, ya que se ha hecho uso intensivo del patrimonio para sustentar dicho incremento, por lo que se observa una tendencia decreciente.

El índice de cobertura (ICOB)^{18/} del FEGA de 111.6%, superior al ideal del 100.0%, lo que demostró que tiene reservas suficientes para cubrir en 1.1 veces su saldo de estimación preventiva para riesgos crediticios. La tendencia en el periodo 2013-2017 se muestra respecto del número de veces que las reservas del FEGA pueden cubrir su cartera vencida para cada uno de los años, como se observa a continuación:

^{17/} Los activos ponderados por riesgo son el total de todos los activos mantenidos por el fideicomiso que son ponderados para el riesgo de crédito de acuerdo a una fórmula determinada por el regulador, de operación y de mercado.

^{18/} Indica la proporción de cartera vencida provisionada como incobrable por medio de las estimaciones preventivas para riesgos crediticios, al dividir la cartera vencida total entre la estimación preventiva para riesgos de crédito; este índice, además de indicar el grado de precaución del fideicomiso dado su nivel de cobertura, sugiere su nivel de saneamiento.

ÍNDICE DE COBERTURA DEL FEGA, 2013-2017
(Número de veces)



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los estados financieros del FEGA, proporcionados por los FIRA y por la CNBV.

Nota: Los resultados del periodo 2013-2014, corresponden a información proporcionada por la CNBV registrada en los reportes regulatorios. A partir de 2015, la Comisión emitió la CUOEF que regula la metodología de cálculo para el indicador, por lo que los datos de 2015 a 2017 fueron proporcionados por el FEGA y coinciden con la información de la CNBV; no obstante, debido a que la metodología para determinar el indicador es similar a la antes registrada por la CNBV, los datos del periodo son comparables.

En el periodo 2013-2017, el ICOB registró un decrecimiento promedio anual de 7.5%, al pasar de registrar reservas para cubrir en 1.5 veces la cartera vencida en 2013 a 1.1 veces para 2017.

En ese año, el FEGA no registró pasivos líquidos (depósitos de exigibilidad inmediata, préstamos bancarios y de otros organismos de exigibilidad inmediata, préstamos bancarios y de otros organismos de corto plazo), por lo que no se presenta el indicador de liquidez.

Se verificó que la metodología de cálculo para los indicadores se ajustó con lo dispuesto en las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento y cumplió con el objetivo 6 del Programa Institucional de los FIRA.

Se comprobó que los FIRA establecieron como parámetro de referencia para sus principales índices financieros el indicador de "Crecimiento Real del Patrimonio" cuya meta a 2018 es mantener el patrimonio institucional en términos reales, señalada en su programa institucional, el cual resume el comportamiento de la situación financiera que muestran los indicadores, ya que requiere de la rentabilidad de la cartera de crédito, de la inversión de los recursos que se tienen para la operación crediticia, así como de las primas que se cobran en el servicio de garantías, acordes con la meta de financiamiento apoyado y la sustentabilidad del patrimonio, mostrando la rentabilidad del patrimonio y de los activos.

En relación con la calidad de la cartera de crédito y garantías, el crecimiento real del patrimonio depende, además de la rentabilidad, de que se tengan bajos niveles de cartera de crédito vencida y que el riesgo crediticio se mantenga controlado, lo que implica una constitución moderada de reservas de crédito, y una cobertura de cartera vencida de al menos una vez.

El conservar el patrimonio en términos reales y la adecuada administración de riesgos de crédito, mercado, liquidez y operativo garantiza que el índice de fortaleza patrimonial se sitúe en valores que permitan enfrentar las pérdidas inesperadas y continuar con el crecimiento de financiamiento apoyado.

Los resultados del indicador en el periodo 2013-2017, se muestra en el cuadro siguiente:

CRECIMIENTO REAL DEL PATRIMONIO DE LOS FIRA, 2013-2017
(Miles de pesos de 2013)

Concepto	2013 (a)	2014 (b)	2015 (c)	2016 (d)	2017 (e)	Crecimiento Real del Patrimonio 2014-2017
Crecimiento Real del Patrimonio	71,684,000.0	71,144,000.0	71,129,000.0	71,796,000.0	70,807,000.0	(0.1)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada por los FIRA.

Nota: El crecimiento real del patrimonio de los FIRA se mide con la tasa media anual de crecimiento real para el periodo 2014-2018, considerando 2013 como año base.

En el periodo 2014-2017, el patrimonio registró un decremento promedio anual de 0.1%, al pasar de 71,144,000.0 miles de pesos a 70,807,000.0 miles de pesos. Asimismo, FIRA proyectó que para el año 2018 su patrimonio será de 71,742,000.0 miles de pesos, con lo que para el periodo 2014-2018 el indicador de crecimiento real del patrimonio será de 0.2%, por lo que se considera que de seguir las condiciones establecidas para la proyección se cumpliría la meta de mantener el patrimonio en términos reales establecida en el Programa Institucional de los FIRA.

En conclusión, se considera que FEGA procuró su sustentabilidad financiera, ya que se ajustó a los límites de operación financiera, establecidos por la SHCP y a la metodología de la CUOEF emitida por la CNBV para los principales indicadores financieros. El IFP de 23.6%, superior en 195.0% al parámetro mínimo de referencia nacional e internacional de 8.0%. El ICOB fue de 1.1 veces su saldo de estimación preventiva para riesgos crediticios. De mantenerse las condiciones actuales el patrimonio de los FIRA en 2018 será de 71,742,000.0 miles de pesos, con lo que para el periodo 2014-2018 el indicador de crecimiento real del patrimonio será de 0.2% y se cumplirá la meta de mantener el patrimonio en términos reales establecido en el Programa Institucional de los FIRA.

9. Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es concebida como la obligación del gobierno de informar a la sociedad sobre el uso y destino de los recursos públicos; asimismo, la fiscalización de la Cuenta Pública tiene por objeto comprobar si se cumplió con el Presupuesto de Egresos de la Federación, y con los objetivos y metas programados.

En la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017 y en las Matrices de Indicadores para Resultados de los Pp F017 y F034 de ese año, se establecieron los objetivos específicos a cumplir por el FEGA en materia de continuar impulsando el crédito

formal en los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural mediante el otorgamiento de garantías y canalizando apoyos para el fomento a esos sectores, facilitando la organización de productores y empresas para constituirse en sujetos de crédito, la integración económica a las redes de valor y su articulación a los mercados, así como el fortalecimiento de los IF para que amplíen la cobertura de servicios financieros en el medio rural; no obstante, se constató que en la MIR del Pp F017 solamente dos indicadores se relacionaron directamente con los apoyos “porcentaje de personal de los IFNB capacitados” y “porcentaje de productores y técnicos capacitados en aspectos organizativos, tecnológicos, financieros y temas relacionados”, y en la MIR del Pp F034 sólo se incluyó el indicador “Porcentaje de cobertura de acreditados atendidos por el FEGA”, que se relacionó de forma explícita con la operación del fideicomiso, situación que limitó la adecuada rendición de cuentas.

Se identificó que en el Programa Institucional 2013-2018 de FIRA (PIFIRA), así como en los árboles del problema de los programas presupuestarios (Pp) F017 “Apoyos a los Sectores Pesquero y Rural” y F034 “Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero”, el problema público que atiende la entidad fiscalizada está referido al insuficiente financiamiento y la reducida inclusión financiera de personas físicas y morales de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y del medio rural, el cual se relacionó con los objetivos y prioridades de la planeación del desarrollo y del que se sirvió para articular la información presupuestaria y programática contenida en la Cuenta Pública.

Se comprobó que los resultados reportados por los FIRA en la Cuenta Pública 2017 fueron consistentes respecto de lo informado en los informes trimestrales y existió congruencia con lo proporcionado a la SHCP.

Respecto de la aplicación de los recursos financieros, en la Cuenta Pública 2017 se informó que en el Pp F017 se ejercieron 250,000.0 miles de pesos, 16.7% menos que los 300,000.0 miles de pesos autorizados, este comportamiento se debió a una reducción en el gasto de inversión; asimismo, para el Pp F034 se ejercieron 605,376.9 miles de pesos, 7.5% menos que los 654,766.0 miles de pesos autorizados, debido a reducciones en el gasto corriente y en los gastos de operación, respecto de los montos originales.

En la Cuenta Pública 2017 se publicó la información de los FIRA relativa al ejercicio de sus recursos, así como el resultado de los indicadores de las MIR de los Pp F017 y F034, con lo cual cumplieron con su compromiso de informar a la ciudadanía sobre sus resultados; sin embargo, en opinión de la ASF, se precisa disponer de objetivos y metas específicas para el FEGA, que permita evaluar su desempeño, por lo que se considera como un área de oportunidad para la rendición de cuentas.

10. Sistema de Evaluación del Desempeño

En 2017, el FEGA contó con cuatro programas presupuestarios (Pp): F017 “Apoyos a los Sectores Pesquero y Rural”, F034 “Operación de crédito y garantías al sector rural y pesquero”, O001 “Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno”, de cuya

conformación es responsabilidad de la Secretaría de la Función Pública y M001 “Actividades de apoyo administrativo”, responsabilidad de la SHCP.

Se constató que, en 2017, los FIRA diseñaron las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) para los Pp F017 y F034.

Con el análisis de la lógica vertical de los Pp F017 y F034, se constató que en el objetivo de nivel Fin se alineó con la planeación nacional de mediano plazo, al vincularse con el objetivo 4.2 “Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial productivo” y con el PRONAFIDE 2013-2018 objetivo 6 “Ampliar el crédito de la banca de desarrollo facilitando el acceso a servicios financieros en sectores estratégicos, con una mayor participación del sector privado”. En los objetivos de nivel Fin se incluyeron a los sectores referidos en el objetivo a quienes van dirigidos los apoyos del Pp F017 y del Pp F034 (agropecuario, forestal, pesquero, alimentario y del medio rural).

En los objetivos de nivel Propósito se indicaron de forma clara el resultado directo a ser logrado en la población o área de enfoque como consecuencia de la utilización de los componentes (bienes y servicios) producidos o entregados por el programa.

Los objetivos de nivel Componente expresaron los bienes y servicios que produce o entrega el programa para cumplir con su propósito. En cuanto a los de nivel Actividad del Pp F017 se reflejaron las principales acciones emprendidas mediante las cuales se movilizan los insumos para generar los bienes y servicios que produce o entrega el programa. Para el Pp F034 se considera que las actividades no son suficientes para cumplir con el objetivo de nivel componente, ya que sólo refieren la promoción de productos y servicios como actividad necesaria para otorgar financiamiento integral y garantías de crédito. Además, la actividad de “Créditos otorgados por FIRA” se encuentra contenida en el objetivo C1 Financiamiento integral y garantías de crédito otorgadas.

La sintaxis de los objetivos de actividad de los Pp F017 y F034 es adecuada; sin embargo, en el Pp F034, en el nivel Actividad A2 el indicador “Créditos otorgados por FIRA” no se ajustó a la Guía para el diseño de indicadores, ya que la palabra “créditos” no refiere a un sustantivo derivado de un verbo, sino a un servicio prestado.

Con el análisis de la lógica horizontal se constató que los indicadores de nivel Fin de los Pp F017 y F034 fueron adecuados para medir la contribución al cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018 y del PRONAFIDE 2013-2018 con los que se vinculan.

Respecto de los indicadores de nivel Propósito, se determinó que no permiten medir el grado de cumplimiento del objetivo, ya que en la MIR del Pp F017 no se vincula con los apoyos de fomento otorgados con el programa, en razón de que no todos los acreditados reciben apoyos para acceder al financiamiento integral y a las garantías de crédito; y en el caso de la MIR del Pp F034 el método de cálculo de los indicadores permite medir el acceso de los productores

al financiamiento integral y garantías de crédito por cada uno de los fondos, pero no el aumento de la productividad a que se refiere el objetivo.

Asimismo, se constató que los indicadores de nivel Componente de las MIR de los Pp F017 y F034 son adecuados. Sin embargo, el indicador C1 de la MIR del Pp F017 no permite evaluar el cumplimiento del objetivo, ya que no precisa que las organizaciones formalizadas recibieron los apoyos del programa.

En los indicadores de nivel Actividad de los Pp F017 y F034 son adecuados para evaluar cada uno de sus objetivos; sin embargo, el método de cálculo del indicador A3 de la MIR del Pp F017 no incluye a los prestadores de servicios especializados, referidos en el objetivo. Asimismo, se determinó que los indicadores establecidos en las MIR son insuficientes para medir el desempeño del FEGA, ya que de los 23 indicadores, sólo tres tienen relación con las garantías y apoyos que otorga el FEGA con el Pp F017 y el Pp F034 y los demás aplican a todos los fondos o a la operación de los FIRA, por lo que no fueron útiles para medir el desempeño del programa.

La recomendación al desempeño con motivo de las deficiencias detectadas en la lógica horizontal y vertical de la MIR del Pp F034 se incorporó en el resultado del SED del informe correspondiente a la auditoría 106-GB “Financiamiento para el Sector Agropecuario” a FEFA, ya que ésta es la unidad responsable de ese programa.

Del análisis de los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2017, se constató que el FEGA reportó en los referidos informes trimestrales los avances de los indicadores de los Pp F017 y F034, de nivel Fin, Propósito, Componente y Actividad, de acuerdo con la frecuencia de medición que registró en las MIR.

El FEGA, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que elaboró una propuesta de modificación de la MIR 2019 del Pp F017 “Apoyos a los Sectores Pesquero y Rural” que someterá a autorización y aprobación de la SHCP y el CONEVAL.

En dicha propuesta, se verificó que estableció nuevos objetivos e indicadores de nivel de Propósito y Componente para medir la cobertura de los apoyos para la organización y estructuración de proyectos; el financiamiento, el fortalecimiento y articulación empresarial, y para ampliar la cobertura de servicios financieros, con lo que estará es posibilidades de definir metas para cada modalidad. Asimismo, realizó cambios en el objetivo del indicador de nivel de Actividad para hacerlo consistente con la población que mide, por lo que se solventa lo observado.

11. Control Interno

El Sistema de Control Interno se integra por actividades y procedimientos que se instrumentan con el propósito de contribuir al logro de los objetivos y metas institucionales y proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de dichos objetivos y metas, así como la salvaguarda de sus recursos.

Los FIRA contaron con el Manual del Sistema de Control Interno y los objetivos de dicho sistema, así como los lineamientos para su implementación, que fueron actualizados en septiembre de 2016 y 2017 y vigentes para el ejercicio fiscal evaluado. El sistema de control interno de FIRA se integró por 5 componentes y 56 elementos: el ambiente de control (20), la evaluación de riesgos (6), las actividades de control (10), información y comunicación (9), y las actividades de monitoreo (11).

En el ambiente de control, en 2017, los FIRA cumplieron con el 100.0% de los elementos establecidos (20), ya que contó con un Código de Conducta; un Código de Ética y Prevención de Conflicto de Intereses; realizó la encuesta de clima organizacional; publicó su estatuto Orgánico y su estructura organizacional; implementó acciones de mejora en el FIRANET; realizó un Programa Anual de Capacitación, de acuerdo con las necesidades del personal; se implementaron acciones de reclutamiento por medio del FIRANET; difundió circulares mediante el Sistema de Emisión y Consulta de Circulares Internas (SECCI), y actualizó el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT).

En 2017, los FIRA cumplieron con el 100.0% de los puntos de la evaluación de riesgos (6), ya que acreditaron la identificación y evaluación de riesgos, toda vez que el Manual de Administración Integral de Riesgos se difundió el 31 de agosto de 2017; integró la Matriz de Administración de Riesgos; actualizó las Reglas para la Operación del Comité de administración de Riesgos de FIRA (CARFIRA); monitoreó periódicamente los controles de seguridad financiera y de la información; evaluó los componentes de los objetivos del sistema de control interno y los lineamientos para su implementación; inculcó a su personal el uso aceptable de los recursos y servicios informáticos; y elaboró los informes trimestrales sobre la exposición a riesgos del FEFA, del FONDO, del FOPESCA y del FEGA, así como los informes mensuales sobre la exposición a riesgos, a fin de detectar y prevenir actos de fraude y corrupción, y los informes diarios de seguimiento al riesgo de mercado, crédito, operativo y legal.

En ese año, los FIRA cumplieron con el 100.0% de las actividades de control (10), toda vez que elaboraron la matriz y el programa de administración de riesgos; realizaron reportes e informes de los riesgos; establecieron de manera periódica la aplicación de monitoreo de los controles de los procesos operativos; informaron de manera trimestral sobre el control interno; y realizaron un diagnóstico, a fin de conocer el estatus de la seguridad de la información.

En 2017, los FIRA cumplieron con el 100.0% de los elementos de información y comunicación (9 de 9), ya que contó con mecanismos para proteger la información y su confidencialidad; controlaron información física y electrónica; difundieron o comunicaron la información de manera interna para los empleados (correo institucional, podcast y FIRANET) y externa para otras entidades (oficios, actas, bitácoras y acusos de información). Los fideicomisos contaron con siete sistemas informáticos, cuatro clasificados como críticos, dos automatizados para la gestión y uno de procedimientos de negocio documentados.

En las actividades de monitoreo se determinó que los FIRA cumplieron el 100.0% de los elementos (11), ya que publicaron el Programa Anual de Trabajo, realizaron métricas en

relación con la seguridad de la información; y se constató que, como parte de sus actividades de mejora en Control Interno, los fideicomisos revisaron cuando menos una vez en el año el Manual del Sistema de Control Interno y los objetivos del Sistema de Control Interno, así como los Lineamientos para su implementación, a fin de que se realicen las modificaciones pertinentes y en caso de cambio el Director General faculta al Director de la Contraloría Interna para que el manual se actualice y se comprobó que se revisaron en septiembre de 2017.

El Sistema de Control Interno de los FIRA mostró que cuenta con actividades y procedimientos que proporcionan una seguridad razonable para la consecución de sus objetivos y metas, así como la salvaguarda de sus recursos.

12. Avance en el cumplimiento de las metas y Objetivos de Desarrollo Sostenible

En la Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015, los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas, de la cual México forma parte, se comprometieron, de forma colectiva, a cumplir los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Al respecto, se remitió un cuestionario a los FIRA para identificar los avances implementados hasta 2017, de cuyo análisis se determinó que los fideicomisos identificaron la necesidad de contar con mayor información y coordinación interinstitucional en materia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), así como la designación formal de mecanismos de liderazgo y atención para la consecución de dichos objetivos.

En cuanto a la vinculación programática y presupuestal de los FIRA con los ODS, en diciembre de 2016 y abril de 2017, la SHCP solicitó a los FIRA el llenado de 2 formatos para realizar el ejercicio de alineación del Programa Institucional de los FIRA 2013-2018 y de sus programas presupuestarios con las metas de los objetivos de la Agenda 2030, dicho ejercicio fue realizado y remitido a la secretaría.

En términos programáticos, la totalidad de objetivos e indicadores del programa de mediano plazo 2013-2018 de los FIRA se orientaron a la contribución y medición de 6 de los 17 ODS: 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo; 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible; 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, fiable, sostenible y moderna para todos; 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, y 17. Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

En materia presupuestal, el Pp F017 "Apoyo a los sectores pesquero y rural", a cargo de uno de los fondos de los FIRA, el FEGA, podría contribuir con el 100.0% de su presupuesto designado al cumplimiento de las metas establecidas en los ODS 8 y 9, relacionadas con acceso a servicios financieros y bancarios por medio de crédito asequible; y la integración en

las cadenas de valor y en los mercados. Asimismo, se identificó que en la vinculación presupuestaria se alineó un ODS (el 9) adicional a los señalados en la programática.

Desde la perspectiva del financiamiento a los sectores agropecuario, pesquero y forestal, los FIRA identificaron que los principales retos gubernamentales para implementar los ODS se asocian con los recursos presupuestarios y los conocimientos técnicos; la difusión de la estrategia nacional, y la identificación del rol y metas de cada institución pública para su cumplimiento.

Consecuencias Sociales

En 2017, el FEGA otorgó 50,333 garantías por 128,752,856.9 miles de pesos y otorgó 132,573 apoyos para 182,155 beneficiarios, de los cuales 131,200 apoyos (99.0%) fueron para ampliar la cobertura de servicios financieros (42,269, por 101,936.8 miles de pesos para la reducción de costos financieros y 88,931, por 60,010.9 miles de pesos para el precio de servicio de garantía), el monto de los apoyos fue de 262,497.6 miles de pesos. Los cuatro fideicomisos que integran los FIRA atendieron a 1,521,503 personas físicas y morales relacionadas con la producción, acopio y distribución de bienes o servicios para los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, que significó un crecimiento promedio anual de 16.9%, respecto de los 952,740 acreditados finales registrados en 2014; sin embargo, no se pudo cuantificar el número de personas físicas o morales que resultaron beneficiadas con las garantías del FEGA, razón por la cual se desconoció el efecto esperado de su intervención.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 observaciones, las cuales 3 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. Las 3 restantes generaron: 3 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 19 de junio de 2018, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas relacionados con la Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo (PRONAFIDE) y el Programa Institucional de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (PIFIRA), los tres vigentes de 2013-2018, se identificó como problema público el insuficiente financiamiento y la reducida inclusión financiera en los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, a causa de la restringida oferta de productos financieros; a la falta de capacidad de pago de productores y personas físicas; a una percepción de alto riesgo en dichas ramas, así como a una insuficiencia

de intermediarios financieros y de una cultura financiera que permita establecer confianza para garantizar la recuperación de los créditos otorgados.

De acuerdo con su Estatuto Orgánico, los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) tienen por objeto otorgar crédito, garantías y apoyos técnicos, relacionados con la capacitación y asistencia técnica a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural mediante los intermediarios financieros autorizados y es la entidad responsable de operar los cuatro fondos que los conforman: el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura (FONDO); el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios (FEFA); el Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras (FOPESCA) y el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios (FEGA). Los fideicomisos son administrados por el Banco de México, en su carácter de fiduciario y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente y funcionan bajo una misma administración que opera en segundo piso.

Conforme a su contrato constitutivo, el FEGA tiene atribución para otorgar garantías a intermediarios financieros (IF) y apoyos a personas físicas o morales para la producción, acopio y distribución de bienes y servicios para los sectores agropecuario, forestal y pesquero, así como de la agroindustria y de actividades conexas o afines que se desarrollen en el medio rural.

Los resultados de la auditoría evidenciaron que en el diseño normativo, programático-presupuestal y organizacional-operativo de los FIRA, en 2017, el FEFA y el FONDO tuvieron la atribución explícita en sus contratos constitutivos de otorgar crédito a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural; en tanto que el FOPESCA sólo al sector pesquero. Además de créditos, el FONDO tuvo la atribución de proporcionar garantías y capacitación; el FEFA de proveer capacitación y transferencia de tecnología, y el FOPESCA de dar garantías, capacitación, asistencia técnica y transferencia de tecnología; sin embargo, estas atribuciones fueron ejercidas por el FEGA, sin que mediara en su contrato la facultad expresa de ejercer las atribuciones de esos fideicomisos. Respecto de la definición de la población objetivo, ésta presenta diferencias en los diversos documentos normativos que regulan a los fideicomisos. Al amparo de que FIRA atiende a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, el FEFA y el FONDO entregaron créditos y el FEGA garantías en un concepto denominado financiamiento rural, que no necesariamente está relacionado con los sectores agropecuario, forestal y pesquero, lo que podría implicar un riesgo en la focalización de la población. Los cuatro fideicomisos que integran los FIRA derivan de un solo marco legal; sin embargo, no existen objetivos ni metas para cada uno de ellos, lo que limita evaluar su desempeño de manera particular.

En 2017, FEGA desembolsó 128,752,856.9 miles de pesos en 50,333 garantías para cubrir créditos con lo que contribuyó a impulsar el acceso al financiamiento de personas físicas y morales que tienen como actividad económica la producción, acopio y distribución de bienes y servicios de o para los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, así como de la agroindustria que no cuentan o tienen acceso insuficiente al mismo. De 2013 a 2017, el monto

otorgado en los servicios de garantías por el fideicomiso, incrementó en 7.1% en promedio anual, al pasar de 97,719,562.3 miles de pesos en 2013 a 128,752,856.9 en 2017.

Respecto del otorgamiento del servicio de garantías con enfoque regional, el monto cubierto por FEGA a la región Sur-Sureste se incrementó en 8.2% en promedio anual, de 24,779,762.0 a 30,596,789.8 miles de pesos en el periodo, y en las regiones Norte, Noroeste y Occidente, creció en 7.7% en promedio anual, al pasar de 72,939,800.3 miles de pesos en 2013 a 98,156,067.1 miles de pesos en 2017. En cuanto al énfasis en la atención de la Zona Sur Sureste y los 400 municipios de la Cruzada Nacional contra el Hambre, de 2013 a 2017, el número y monto de los servicios de garantías del FEGA registrados en la región aumentó a una tasa promedio anual de 1.0%, al pasar de 4,326 a 4,495 garantías y el monto otorgado ascendió a una tasa media anual de 7.3%, de 10,040,161.3 a 13,317,123.2 miles de pesos en 2017. En ese periodo, el monto de los servicios de garantías otorgados por el FEGA a las micro, familiar, pequeña y medianas empresas se incrementó en 12.4% en promedio anual, de 37,901,589.0 a 53,803,724.1 miles de pesos, por lo que se considera que el fideicomiso promovió el servicio de garantías y con ello el financiamiento en las áreas de interés de la política de los FIRA. Sin embargo, el FEGA no dispuso de indicadores ni metas para evaluar la atención de las áreas de interés del fideicomiso, en términos del número, monto o cobertura.

En lo referente a los apoyos, en ese año se otorgaron 132,573, para un total de 182,155 beneficiarios por monto de 262,497.6 miles de pesos, de los cuales se apoyaron a 131,200 productores para ampliar la cobertura de servicios financieros mediante la reducción de costos financieros y del precio del servicio de garantía. En los cinco Centros de Desarrollo Tecnológico (CDT), en 2017, se impartieron 157 cursos a 4,172 personas y se obtuvieron recursos por 14,147.2 miles de pesos por concepto de cuotas de recuperación. Los temas tratados fueron la producción agropecuaria y ganadera, con 48 cursos, la formulación y evaluación de proyectos, con 32 y administración financiera y temas afines, con 77.

Respecto de la inclusión financiera, cuyo propósito es fomentar el acceso y uso de los servicios financieros formales, la información en la materia se registró como perteneciente a los FIRA, que operaron y reportaron a la SHCP dos programas de inclusión que beneficiaron a 1,626 mujeres y 446,528 microempresas. Para 2017, no fue posible evaluar la contribución del FEGA en la atención de los 1,521,503 acreditados de los FIRA, ya que la información se reportó de forma agregada; además, se identificó que no se dispuso de una unidad de medida consolidada para cuantificar a la población potencial, objetivo y atendida.

En 2017, el FEGA contribuyó a ampliar el crédito de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, al registrar un saldo de garantías sin fondeo de 31,258,937.3 miles de pesos y un saldo de garantías pagadas de 2,423,483.0 miles de pesos, que significó un crecimiento promedio anual de 35.2% y 21.4% respecto de los saldos de 2013 (9,350,704.3 y 1,115,863.9 miles de pesos) y que representaron el 18.7% y 1.5% de los 167,007,517.7 miles de pesos del saldo total impulsado de los FIRA, con lo que coadyuvó al cumplimiento de la meta del Programa Institucional Anual de 165,000,000.0 miles de pesos, y con la meta sexenal del PRONAFIDE 2013-2018, relativa al saldo de la cartera de crédito directo e impulsado de 7.9%

como proporción del PIB, ya que el saldo total impulsado de los FIRA contribuyó en 9.3% al saldo total de las entidades que integran la Banca de Desarrollo y representó el 0.7% del PIB.

El indicador de saldo impulsado de largo plazo, mediante el que los FIRA evaluaron el impulso de la productividad de los acreditados finales no fue adecuado para medir ese concepto, ya que refiere a operaciones realizadas por la entidad fiscalizada en la gestión de los créditos otorgados en una temporalidad mayor a 5 años, y no al efecto del fondeo de los FIRA en los acreditados finales.

En 2017, el FEGA procuró su sustentabilidad financiera, ya que registró resultados favorables en los principales índices financieros, y se ajustó a la metodología señalada por la CNBV en las Disposiciones de Carácter General Aplicables a los Organismos de Fomento y Entidades de Fomento. En ese año el índice de fortaleza patrimonial (IFP) fue de 23.6%, lo que evidenció que puede enfrentar pérdidas no esperadas derivadas de los riesgos de crédito, de mercado y de operación; los índices de rentabilidad de rendimiento sobre activos (ROA) (5.6%) y rendimiento sobre capital (ROE) (5.6%) fueron superiores a cero, lo que reflejó su capacidad para generar rendimientos derivados de sus activos y patrimonio, y el Índice de Cobertura de 111.6 % demostró que tiene reservas suficientes para cubrir 1.1 veces su cartera vigente.

En opinión de la ASF, el FEGA contribuyó a atender el insuficiente financiamiento de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, ya que, en 2017, otorgó 50,333 créditos cubiertos con el servicio de garantía por 128,752,856.9 miles de pesos, que contribuyeron a generar un saldo de garantías sin fondeo de 31,258,937.3 miles de pesos y un saldo de garantías pagadas de 2,423,483.0 miles de pesos, que significó un crecimiento promedio anual de 35.2% y 21.4% respecto de los saldos de 2013 (9,350,704.3 y 1,115,863.9 miles de pesos) y que representaron el 18.7% y 1.5% del saldo total impulsado de los fideicomisos de 167,007,517.7 miles de pesos, que a su vez contribuyó en 9.3% al saldo total de las entidades que integran la banca de desarrollo y representó el 0.7% del PIB para dar cumplimiento de la meta sexenal del PRONAFIDE 2013-2018; proporcionó 132,573 apoyos para 182,155 beneficiarios por 262,498.1 miles de pesos, de los cuales el 99% (131,200 apoyos) fueron para la reducción de costos financieros y del precio del servicio de garantía; asimismo, el fideicomiso procuró su sustentabilidad financiera, ya que el IFP de 23.6%, fue superior al mínimo establecido de 8.0%, lo que evidenció que puede enfrentar pérdidas no esperadas. Sin embargo, la falta de indicadores para evaluar las etapas del proceso de otorgamiento del servicio de garantías, la ausencia de la cuantificación de la población atendida por el fideicomiso, así como la operación agregada de los procesos sustantivos en el otorgamiento de crédito, precisan que los FIRA identifiquen y documenten los procesos que realizan por medio de cada uno de los fideicomisos para el cumplimiento de sus objetivos, ya que la manera en que se realizan y reportan sus actividades, no permite evaluar su desempeño particular y su efecto en la población objetivo.

La auditoría provee certeza respecto de la intervención gubernamental para ampliar el acceso al financiamiento en sectores prioritarios para el crecimiento económico como el agropecuario, forestal, pesquero y rural, procurando la sustentabilidad del FEGA, además de los avances en el compromiso del fideicomiso para contribuir en el cumplimiento de la meta

establecida en el PRONAFIDE 2013-2018, relativa a registrar un saldo de crédito directo e impulsado al sector privado, equivalente al 7.9% del PIB; sin embargo, debido a que se agrupó la información como perteneciente a los FIRA, no fue posible evaluar su desempeño.

Se espera que la atención de las recomendaciones de la ASF, promueva mejoras en la operación FECA y le permita contar con indicadores, objetivos y metas, a fin de posibilitar la evaluación del desempeño y tener certeza en su contribución en la ampliación del crédito de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Fernando Pérez Miranda

Lic. Carlos Fernando Garmendia Tovar

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

En respuesta a los resultados con observación presentados por la Auditoría Superior de la Federación el Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios señaló lo siguiente:

Resultado 1. Diseño normativo, programático-presupuestal y operativo-organizacional de los FIRA

“La operación de los fideicomisos para el logro de sus fines, es complementaria y están orientados a la atención de un sector prioritario en común y no a la prestación de servicios de manera particular. Su importancia radica en el auxilio al Ejecutivo Federal a través de una administración operativa eficiente y en consecuencia a la prestación de sus servicios de manera adecuada y oportuna. Resultado de lo anterior es que la operación de los fideicomisos se ha venido especializando.

"Cabe mencionar que los órganos colegiados de decisión para los fideicomisos son compartidos y están constituidos, entre otros, por el fideicomitente (SHCP), el fiduciario (Banco de México), asesores externos y representantes de los sectores productivos. Las decisiones que resultan de su funcionamiento, afectan a todos los fideicomisos. Por otra parte, a través de los resultados integrales del desempeño institucional que se encuentran establecidos a través del tablero de indicadores, se evidencia el cumplimiento de las metas y objetivos de la Institución, mismos que están alineados a los fines de los fideicomisos y a la política pública establecida.

"Es importante destacar que no se han tenido desviaciones significativas en el cumplimiento de las metas institucionales y que los cumplimientos de los fines de cada uno de los fideicomisos están implícitos en los objetivos y metas institucionales.

"Por lo anterior, no se considera necesario realizar ajustes al marco normativo, programático, presupuestal e institucional ya que, mediante la atención de las metas y objetivos institucionales, está garantizado el cumplimiento de los fines de los fideicomisos. Asimismo, la modificación de los contratos de los fideicomisos debe ser impulsada por el fideicomitente y el fiduciario respectivamente".

Resultado 2. Garantías

"FIRA está constituido por cuatro fideicomisos, sin embargo, la operación se realiza como una sola entidad, los productos y servicios que ofrece a sus clientes no están etiquetados por fideicomiso. Así mismo, el personal con que cuenta la institución realiza funciones relacionadas con los cuatro fideicomisos.

"La misión es común para los 4 fideicomisos que conforman la Institución, se establecieron indicadores y metas de forma conjunta. La misión de FIRA es la siguiente: Promover el financiamiento integral a los productores del sector agropecuario, forestal, pesquero, alimentario y del medio rural, por medio de productos financieros especializados con acompañamiento técnico y mitigación de riesgos, con el fin de elevar su productividad y su nivel de vida, desde una perspectiva de desarrollo regional, sustentabilidad ambiental y de equidad de género.

"La gestión del proceso de atención de solicitudes de Intermediarios Financieros para la obtención de líneas de crédito, garantías, y el de seguimiento al pago de garantías, queda comprendida con los indicadores estratégicos incluidos en el programa institucional 2013-2018 de FIRA, así como los indicadores operativos incorporados en los procedimientos del proceso de crédito, por lo que, se considera que no es necesario establecer indicadores adicionales para dicho proceso.

"Respecto a las garantías otorgadas, con la finalidad de atender con oportunidad a los acreditados finales, FIRA delega facultades a los Intermediarios Financieros para disponer de dicho servicio, clasificándolos en cuatro grupos en función de su fortaleza y desempeño. Por otra parte, la gestión de la cobranza de las garantías pagadas es obligación de dichos

intermediarios, en los términos que se estipulan en los contratos de prestación del servicio de garantía, las condiciones de prestación de servicio de garantía, y demás normativa aplicable”.

De acuerdo a las funciones asignadas al personal de FIRA y en línea con los indicadores estratégicos del Programa Institucional 2013-2018 de FIRA, así como con los indicadores de gestión de los procedimientos anteriores, se implementan indicadores y metas al personal para contribuir con la misión institucional. Los indicadores se miden de forma individual para cada empleado, como parte de la evaluación de su desempeño y su asignación varía de acuerdo a las funciones que realizan. Por ello no se reportan resultados globales para el ejercicio 2017.

Resultado 7. Impulso a la productividad de los acreditados finales

“La productividad es una medida de la eficiencia de la producción que resulta del uso de cierta cantidad de insumos, una vez que tiene lugar el proceso de producción. Incrementar la productividad implica producir más con la misma cantidad de insumos o bien, producir la misma cantidad con menos insumos. En el sector agropecuario, la medida de productividad más común es el rendimiento (toneladas por hectárea, por ejemplo). De esta manera, los factores que inciden en la productividad se asocian con la eficiencia con que se lleven a cabo los procesos de producción.

“FIRA, en su carácter de banca de desarrollo de segundo piso, no puede recopilar información sobre la productividad de sus acreditados, pues el contacto directo lo tienen los intermediarios financieros, lo cuales tienen procesos independientes y autónomos de FIRA. En general, los intermediarios financieros evalúan la viabilidad de los proyectos productivos y el entorno del mercado cuando el crédito será otorgado, sin embargo, una vez que este se asigna, los intermediarios financieros no acceden a información relacionada con la condición económica o productiva del acreditado. Como resultado, FIRA tampoco cuenta con esta información y, en consecuencia, los indicadores para medir la productividad habría que recabarlos en campo. Aunado a esto, para darle seguimiento al indicador, habría que realizar visitas de campo anuales a cada productor y, dado que los acreditados de FIRA se localizan de manera dispersa y algunos en zonas marginadas y remotas, los costos de hacerlo, son altos.

“Por otra parte, dada la heterogeneidad de los acreditados FIRA, en tamaño y actividad, no existe un indicador de productividad que se adapte a todos sus beneficiarios. Una medición generalizada otorga poca visibilidad a la acción focalizada de la institución y diluye los posibles efectos que se obtienen derivado de acciones específicas. Por lo tanto, los indicadores para medir la productividad tendrían que ser muy específicos para considerar la actividad productiva y la escala del acreditado.

“Aunque las mediciones de la productividad de los acreditados de FIRA no son frecuentes por los factores ya mencionados, en 2015, FIRA contrató la elaboración de una evaluación de impacto del servicio de fondeo y del Programa que canaliza apoyos para el fomento a los sectores agropecuario, forestal, pequero y rural a través de los fideicomisos que integra FIRA.

”Es importante mencionar que la obtención de esta información depende en gran medida del levantamiento de encuestas, las cuales son costosas e implican la labor de una gran cantidad de recursos humanos por un periodo prolongado.(...) De esta forma, la cuantificación de efectos en términos de productividad e ingresos por ventas de los acreditados finales de FIRA, si bien se realiza, no se lleva a cabo con una frecuencia definida debido a los retos existentes en materia presupuestaria, técnica y de tiempo.

”El Programa Institucional 2013-2018 de los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) estableció el Indicador 3 ‘Crédito a largo plazo total impulsado’ con una meta para 2018 de \$73,450 millones de pesos. Este indicador está asociado a la productividad de los acreditados finales de FIRA, a través del crédito de largo plazo, mediante el cual se financian conceptos de inversión de activos fijos que promueven el desarrollo de infraestructura de soporte en los sectores agropecuario, pesquero y rural, como son las bodegas, infraestructura para el almacenamiento, conducción de agua, redes de frío, transporte, entre otros.

”El Indicador 3 de FIRA, y sus metas, se encuentran plenamente alineados al PND y al Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2013-2018 (PRONAFIDE), y se cumple con lo establecido en el artículo 25, fracciones III y IV, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

”(...) se considera que el objetivo de ‘Fomentar el crédito a largo plazo para impulsar la productividad de los productores rurales’ y su justificación, está bien delimitado en el Programa Institucional FIRA 2013-2018, no obstante, el próximo Programa Institucional de FIRA se elaborará en función de las directrices institucionales que se determinen y en apego a lo que se disponga en el Plan Nacional de Desarrollo 2019- 2024, en el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2019-2024 y en la normatividad que para tal fin se establezca”.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Analizar el diseño normativo, programático-presupuestal y organizacional-operativo de los FIRA para determinar coincidencias, duplicidades o complementariedades en el otorgamiento de crédito, garantías y apoyos.
2. Verificar que, en 2017, para el otorgamiento del servicio de garantías a los intermediarios financieros, el FEGA evaluó y dictaminó las solicitudes, otorgó el servicio, supervisó su ejercicio y coordinó el proceso de recuperación de las garantías pagadas con opinión negativa; así como el análisis del comportamiento en el periodo 2013-2016, a fin contribuir a impulsar la inclusión financiera, ampliar el crédito y procurar su sustentabilidad.

3. Constatar que, en 2017, el FEGA proveyó servicios de capacitación, asesoría, consultoría a productores, prestadores de servicios especializados e intermediarios financieros de los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, así como el análisis del comportamiento en el periodo 2013-2017, para coadyuvar en su desarrollo y fortalecimiento.
4. Constatar el origen y destino de los recursos erogados por el FEGA en 2017 para financiar a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, y estimar el gasto asociado con el otorgamiento de garantías en el periodo 2013-2017.
5. Verificar que, en 2017, el FEGA contribuyó en el diseño de programas de crédito y garantías para impulsar la inclusión financiera en términos del uso y acceso de los productos financieros conforme a la Política Nacional de Inclusión Financiera, así como el análisis del comportamiento en el periodo 2013-2016.
6. Corroborar que, en 2017, el FEGA contribuyó a cumplir con la meta establecida en el Programa Institucional Anual de los FIRA relativa a ampliar el crédito total impulsado a 165,000,000.0 miles de pesos y con la meta sexenal del PRONAFIDE 2013-2018, relacionada con el saldo de la cartera de crédito directo e impulsado de 7.9% del PIB.
7. Comprobar que, en 2017, el FEGA contribuyó a impulsar la productividad de los acreditados finales, mediante el otorgamiento de garantías para créditos a largo plazo por medio de los intermediarios financieros.
8. Verificar que, en 2017, el FEGA procuró su sustentabilidad mediante resultados favorables en los índices financieros, el cumplimiento de los límites de endeudamiento, el financiamiento neto y el resultado de intermediación financiera autorizados por la SHCP.
9. Verificar que el FEGA reportó en la Cuenta Pública de 2017 información relacionada con los objetivos y prioridades de la planeación nacional y con lo establecido en la Estrategia Programática del Presupuesto de Egresos de la Federación, en términos de su contribución para impulsar la inclusión financiera, ampliar el crédito, e incrementar la productividad de los acreditados finales, así como los resultados de los indicadores que permiten evaluar el cumplimiento de sus objetivos y metas.
10. Determinar la utilidad de las MIR 2017 de los Pp F034, a cargo de los cuatro fideicomisos, y F017, a cargo del FEGA, como instrumento de evaluación y seguimiento del cumplimiento de los objetivos y metas 2017 relacionados con el otorgamiento de crédito, servicio de garantías, apoyos técnicos a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural, canalización de apoyos para el fomento a los sectores, así como de su contribución para ampliar el crédito, impulsar la inclusión financiera e incrementar la productividad de los acreditados finales.

11. Constatar que, en 2017, los FIRA dispusieron de mecanismos de control interno que le permitieran cumplir los objetivos y metas relacionados con el otorgamiento de créditos, garantías y apoyos técnicos a los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural.
12. Comprobar que, en 2017, los FIRA establecieron estrategias, políticas, programas e indicadores orientados a contribuir al cumplimiento de las metas del objetivo de desarrollo sostenible, incluidas en la Agenda 2030.

Áreas Revisadas

Las Direcciones Generales Adjuntas de Administración y Jurídica; de Inteligencia Sectorial; de Finanzas; de Promoción de Negocios, y de Control de Operaciones, así como la Contraloría Interna, principales responsables del proceso del otorgamiento de créditos, garantías y apoyos técnicos otorgados a personas físicas y morales relacionadas con la producción, acopio y distribución de bienes y servicios para los sectores agropecuario, forestal, pesquero y rural mediante los intermediarios financieros autorizados y prestadores de servicios especializados.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 27, Párrafo segundo.
2. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 25, Fracciones III y IV.
3. Ley Federal de las Entidades Paraestatales: Art. 48.
4. Ley de Planeación: Art. 17, Fracciones II, V y VI.
5. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley de Instituciones de Crédito: Art. 31, Párrafo tercero.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

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

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