

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

Constitución de Garantías Financieras

Auditoría de Desempeño: 2024-2-06G1C-07-0020-2025

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 20

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2024 en consideración de lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de objetivos y metas del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en la constitución de garantías financieras.

Alcance

El alcance temporal de la auditoría corresponde al ejercicio fiscal 2024, y se utilizará como referencia el periodo 2019-2023. En el marco del cumplimiento de objetivos y metas del Programa presupuestario (Pp) E018 “Constitución de Garantías Financieras”, a cargo del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., el alcance temático comprendió las acciones realizadas para la promoción, el otorgamiento y el seguimiento de las garantías financieras a estados y municipios y proyectos, a fin de impulsar la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura, la economía de los recursos empleados para esas actividades, así como una valoración objetiva del programa con base en la metodología del Sistema de Evaluación del Desempeño, rendición de cuentas, la vinculación del Pp con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y la evaluación del control interno.

Las normas aplicadas en materia de auditorías de desempeño son congruentes con el Marco de Pronunciamientos Profesionales de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI).

Antecedentes

De acuerdo con el artículo 25, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado velará por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar al crecimiento económico y el empleo; en relación con el Sistema

Financiero Mexicano, éste se encuentra compuesto por organismos bursátiles y no bursátiles, los cuales a su vez se dividen en entes públicos y privados.

La Banca de Desarrollo forma parte de los entes públicos encargados del desarrollo y fomento económico, de los procesos productivos que por sí mismos no son del interés de la banca comercial,¹ y que a lo largo de los años ha sido uno de los principales vehículos del Estado Mexicano para promover el crecimiento económico y el bienestar social, apoyando con financiamiento la creación y la expansión de empresas productivas, con especial énfasis en áreas prioritarias para el desarrollo nacional como la infraestructura (obra pública), el comercio exterior y la vivienda, además de las pequeñas y medianas empresas.²

Desde la década de los años 20, la Banca de Desarrollo ha sido un instrumento importante de la política económica nacional, en las dos décadas recientes se ha especializado con la finalidad de apoyar la modernización de los sectores productivos y coadyuvar en la inserción de la economía en los mercados mundiales.³ Asimismo, se integra por seis instituciones nacionales de crédito que son la Nacional Financiera, S.N.C.; el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.; el Banco Nacional del Comercio Exterior, S.N.C.; el Banco del Bienestar, S.N.C., I.B.D., (anteriormente Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.); el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C., y la Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.⁴

De manera específica, la creación del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., (BANOBRAS), antes Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas (BNHUOP), fue organizada como un instrumento financiero dirigido a impulsar la dotación de servicios públicos para satisfacer las necesidades surgidas en el proceso de urbanización.

El BANOBRAS tiene a su cargo el Pp E018 “Constitución de Garantías Financieras” con el objetivo de ampliar y fortalecer el financiamiento y la planeación de la Banca de Desarrollo y otros vehículos de financiamiento de la Administración Pública Federal, así como fomentar una mayor inclusión financiera de los sectores objetivo y una mayor participación del sector privado.

¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, **Diagnóstico de la Banca de Desarrollo en México**, México, 2018, p. 2.

² **Banca de Desarrollo** [en línea]. Sitio Web de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores [consulta: 28 de agosto de 2025], disponible en: <https://www.cnbv.gob.mx/SECTORES-SUPERVISADOS/BANCA-DE-DESARROLLO/Descripcion-del-Sector/Paginas/default.aspx>

³ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, **Diagnóstico de la Banca de Desarrollo en México**, México, 2018, p. 2.

⁴ **Banca de Desarrollo y Entidades de Fomento (BDEF)** [en línea]. Sitio Web de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores [consulta: 28 de agosto de 2025], disponible en: <https://www.gob.mx/cnbv/acciones-y-programas/banca-de-desarrollo-bd#:~:text=Descripci%C3%B3n%20del%20Sector&text=Las%20instituciones%20de%20banca%20de,mejores%20pr%C3%A1cticas%20en%20la%20materia>

Resultados

1. Promoción de garantías financieras

De acuerdo con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), los mecanismos de promoción implican promover y difundir los programas, productos y servicios financieros del banco, así como asesorar y proponer soluciones “técnico-financieros” específicas para fortalecer la gestión pública financiera y de proyectos al Gobierno Federal; a las entidades federativas; a los municipios; intermediarios financieros, y empresas de capital privado, a fin de mejorar el perfil de riesgo de las estructuras de financiamiento, generando con ello condiciones propicias para una mayor participación de la banca comercial e inversionistas privados.

Con la revisión de la página web del BANOBRAS⁵ se comprobó que el banco ofrece soluciones financieras para el desarrollo de proyectos de infraestructura y servicios públicos, que consisten en la estructura de financiamientos apoyados por medio del otorgamiento de créditos y garantías a aquellos proyectos desarrollados con asociaciones “público-privadas” y que disponen de una fuente de pago propia, proveniente de la explotación de la concesión o contrato público o del cobro del servicio de que se trate. Los productos que ofrece son el crédito directo a proyectos de infraestructura y servicios públicos; financiamiento de infraestructura; refinanciamiento garantizado, así como la garantía financiera, la cual comprende tres modalidades que son para deuda bursátil, para financiamiento bancario, y para proyectos de prestación de servicios.

En 2024, se constató que la entidad fiscalizada contó con los manuales de Crédito y del Producto Garantía Financiera, ambos vigentes y autorizados para ese año, en los que se describieron las actividades de promoción de los programas y productos para el financiamiento a proyectos de infraestructura y servicios públicos a cargo de la entidad fiscalizada, así como del proceso de promoción de garantía financiera para financiamiento y asistencia técnica a gobiernos y a proyectos, por lo que se dispuso de procesos formalmente instituidos.

De los mecanismos para promocionar programas y productos de proyectos de infraestructura y servicios públicos, la entidad fiscalizada contó con los Lineamientos para la elaboración de la Estrategia de Promoción y Financiamiento Anual 2024; al respecto, el BANOBRAS dispuso de 32 estrategias para ese año, correspondientes a cada una de las entidades federativas, las cuales fueron autorizadas, cuyo objetivo fue la difusión de los productos que ofrece la entidad fiscalizada entre los clientes potenciales.

Asimismo, se verificó que en ellas se establecieron las secciones de actividades de promoción y metas de colocación, las cuales se refieren a visitas y eventos promocionales;

⁵ **Acciones y programas** [en línea]. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., [consulta: 28 de agosto de 2025], disponible en: <https://www.gob.mx/banobras/acciones-y-programas/financiamiento-a-proyectos>

sin embargo, no se definieron actividades específicas de promoción de garantías financieras; adicionalmente, se informó que en ese año, en el marco de la operación del Programa presupuestario (Pp) E018 “Constitución de Garantías Financieras”, no se contó con avances ni resultados vinculados con las estrategias.

Por lo anterior, se identificó como área de mejora el diseño de objetivos y metas relacionados con la promoción de las garantías financieras, a fin de asegurar que el área de enfoque del programa, correspondiente a los promotores y desarrolladores de productos de infraestructura y servicios públicos, cuente con información relevante y de calidad del producto y, con ello, promover su demanda.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, mediante el oficio núm. DCI/101000/329/2025 del 7 de agosto de 2025, la entidad fiscalizada señaló que, en el marco de la Estrategia de Simplificación de la Estructura Programática 2026, analizó su estructura programática, en la que identificó que no se dispusieron de elementos sustantivos para justificar la permanencia en 2026 del Pp F009 “Constitución de Garantías Financieras” (anteriormente E018). Por lo anterior, la Unidad de Política y Estrategia para Resultados (UPER) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) informó que se consideró procedente la eliminación del Pp F009 de la Estructura Programática 2026 para la Unidad Responsable “G1C-Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.”, perteneciente al “Ramo 06-Hacienda y Crédito Público” y, se indicaron las gestiones a seguir para el proceso de eliminación. Como resultado de lo anterior, el BANOBRAS acreditó el oficio con el que se solicitó a la Unidad de Política y Estrategia para Resultados la eliminación del Programa presupuestario en revisión, así como la respuesta con la que se confirma su procedencia por dicha unidad, por lo que el área de mejora identificada sobre el diseño de objetivos y metas relacionados con la promoción de las garantías financieras ya no es aplicable, con lo que se solventa lo observado.

Adicionalmente, la entidad fiscalizada indicó que en relación con la programación de las actividades destinadas a la promoción de garantías financieras se estableció en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de 2024 del Pp E018 el indicador de nivel de Actividad “Porcentaje de cumplimiento del número de garantías analizadas”, el cual registró un avance de cero en su indicador, mismo resultado que la meta ajustada, debido a que desde 2023 las entidades federativas y los municipios no han presentado solicitudes de ofertas de garantía financiera mediante invitaciones o convocatorias a procesos competitivos en términos de la Ley de Disciplina Financiera.

Se precisó que en las secciones 2.2 Estado actual del problema y 2.3 Evolución del problema de los diagnósticos del Pp E018 “Constitución de Garantías Financieras”, de 2023 y 2024, no se observó un problema público que pueda ser atendido con la garantía financiera a gobiernos; por lo que no fueron aplicables las actividades de la etapa de promoción de garantías financieras en 2024, y respecto de los proyectos del sector privado no se prevé una demanda del producto para el desarrollo de infraestructura y provisión de servicios públicos, por lo que se indicó que este cambio en el panorama financiero es un indicador positivo del desarrollo y fortalecimiento del sector de infraestructura.

La creciente disponibilidad de financiamiento sin la necesidad de productos complementarios señala una madurez en el mercado financiero y una mayor confianza en la rentabilidad y solidez de los proyectos de infraestructura. Asimismo, el BANOBRAS señaló que, en relación con la meta ajustada en cero, se debió al comportamiento que se ha observado en los últimos años en cuanto al requerimiento de garantías para el otorgamiento de financiamiento tanto de la banca comercial como de inversionistas privados, por lo que se observó que no es necesaria su participación.

Sin embargo, la entidad fiscalizada no acreditó los mecanismos de planeación para el establecimiento de la meta ni de su ajuste en 2024 para el indicador de nivel de Actividad, ya que con la revisión de la ficha técnica del indicador se definieron cinco garantías a analizar para ese año, lo cual fue inconsistente con la sección 2.3 Evolución del problema de los diagnósticos del programa, de noviembre de 2023 y septiembre de 2024, en el que no existió un problema público que pudiera ser atendido con la garantía financiera a gobiernos.

Para 2024, la entidad fiscalizada informó que un banco comercial solicitó información respecto del producto de garantía financiera para asegurar el financiamiento de una terminal de carga mixta en el puerto de Veracruz. Al respecto, se comprobó que la entidad fiscalizada atendió y proporcionó la asesoría e información correspondiente, mediante reuniones virtuales; no obstante, se precisó que los proyectos se encontraban en una etapa muy temprana y, posteriormente ya no requirieron del producto, por lo que éste no se otorgó en ese año.

Si bien, en 2024, el BANOBRAS dispuso de un instrumento programático como la Estrategia de Promoción y Financiamiento Anual de la MIR del Pp E018, en la que definió el indicador de nivel Actividad, y de una plataforma digital para dar a conocer el producto de garantías financieras, se constató que la operación del programa no registró avances ni resultados en la promoción de dicho producto, ya que la entidad fiscalizada señaló que no se observó un problema público que se atendiera con la garantía financiera a gobiernos, y respecto de los proyectos del sector privado no se previó una demanda del producto.

Por lo tanto, se reitera la importancia de diseñar objetivos y metas relacionados con la promoción de las garantías financieras, a fin de asegurar que el área de enfoque del programa, correspondiente a los promotores y desarrolladores de productos de infraestructura y servicios públicos, cuente con información relevante y de calidad del producto y, con ello, promover su demanda, ya que la entidad fiscalizada, al constituirse como parte del sistema de banca de desarrollo, tiene un papel relevante en el sistema financiero al atender la penetración del crédito en estados y municipios y, al financiar o refinanciar proyectos relacionados directa o indirectamente con la inversión pública o privada en infraestructura y servicios públicos con el propósito de contribuir al desarrollo sustentable del país.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, mediante el oficio núm. DCI/101000/329/2025 del 7 de agosto de 2025, la entidad fiscalizada comprobó que, respecto de los mecanismos de planeación para el

establecimiento de las metas del Pp E018 para el ejercicio fiscal 2024, en julio de 2023 para dar cumplimiento de los Criterios para el registro y actualización de los Instrumentos de Seguimiento del Desempeño de los Programas Presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2024, establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), determinó la meta original del indicador de nivel de Actividad con base en datos conocidos de las garantías formalizadas en 2021 como referencia, ya que el otorgamiento de este producto depende de la demanda y necesidades del mercado, además de que para el caso del análisis de garantías se determinó el número promedio de las cotizaciones que se solicitan al año; adicionalmente, se señaló que en el diagnóstico del programa de noviembre de 2023, el BANOBRAS estableció que las garantías financieras para estados y municipios no fueron consideradas dentro de la definición del problema ni dentro de los árboles del problema ni de objetivos, por lo que en el reporte de avances de las metas únicamente se consideró el segmento de garantías a proyectos; asimismo, se acreditó que sus unidades administrativas desarrollaron la justificación para la modificación a cero de la meta, lo cual fue registrado en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Como resultado de lo anterior, el BANOBRAS acreditó las gestiones internas para el establecimiento de la meta del indicador, así como de la modificación de ésta para el año de revisión.

Adicionalmente, la entidad fiscalizada señaló que, en el marco de la Estrategia de Simplificación de la Estructura Programática 2026, analizó su estructura programática, en la que identificó que no dispuso de elementos sustantivos para justificar la permanencia del Pp F009 “Constitución de Garantías Financieras” (anteriormente E018) en 2026. Como resultado de lo anterior, el BANOBRAS acreditó el oficio con el que solicitó a la Unidad de Política y Estrategia para Resultados la eliminación del Programa presupuestario en revisión, así como la respuesta de la eliminación procedente por dicha unidad, por lo tanto, el diseño de objetivos y metas relacionados con la promoción de las garantías financieras ya no es procedente, con lo que se solventa lo observado.

2. *Otorgamiento de garantías financieras*

De acuerdo con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), las garantías financieras desarrollan mercados subnacionales para proyectos de infraestructura y estimulan la participación de la inversión privada, la banca y otros actores, al mitigar los riesgos que este sector no estaría dispuesto a asumir, ya que es un accesorio de crédito que garantiza a un acreedor el pago de una contraprestación, de interés y capital u otra obligación de pago derivada de financiamiento u obligación garantizada..⁶

Para 2024, se constató que la entidad fiscalizada contó con los manuales del Producto Garantía Financiera, autorizados y vigentes, de marzo de 2023 y julio de 2024, en los que se determinaron las responsabilidades de las áreas de negocio para el otorgamiento de

⁶ Elaborado con base en el Manual del Producto Garantía Financiera, autorizado y vigente en 2024, del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

garantías financieras para el financiamiento y la asistencia técnica a gobiernos, y a proyectos, por lo que se verificó que se dispuso de procesos formalmente instituidos.

En relación con la programación de las actividades destinadas a la formalización y otorgamiento de garantías financieras se estableció en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de 2024 del Pp E018 “Constitución de Garantías Financieras” el indicador de nivel de Componente “Porcentaje de cumplimiento del número de garantías otorgadas”, el cual registró un avance de cero, mismo resultado que la meta ajustada. Al respecto, se señaló que no se establecieron planes, programas, objetivos o indicadores para medir el cumplimiento de garantías formalizadas y otorgadas, y precisó que en las secciones 2.2 Estado actual del problema y 2.3 Evolución del problema de los diagnósticos del Pp E018 “Constitución de Garantías Financieras”, de noviembre de 2023 y septiembre de 2024, se definió la falta de un problema público que se atienda con la garantía financiera a gobiernos, por lo cual no se formalizaron ni otorgaron garantías financieras en ese año, y que este cambio en el panorama financiero es un indicador positivo del desarrollo y fortalecimiento del sector de infraestructura.

Asimismo, se señaló que la creciente disponibilidad de financiamiento sin la necesidad de productos complementarios es una madurez en el mercado financiero y una mayor confianza en la rentabilidad y solidez de los proyectos de infraestructura, por este motivo no se requirió la inducción de financiamiento por medio del producto de garantía financiera y por consiguiente las metas del programa a partir de ese año se ajustaron en cero, al no materializar el otorgamiento de alguna garantía en dicho ejercicio.

En relación con la meta original, se identificó que en la ficha técnica del indicador se reportó una programación de una garantía financiera; al respecto, el BANOBRAS indicó que en el transcurso del año se prospectó una potencial operación de garantía financiera que no prosperó a etapa de análisis, razón por la cual no fue reportada; sin embargo, no acreditaron los mecanismos de planeación para el establecimiento de la meta ni de su ajuste para el indicador de nivel de Componente en 2024.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, mediante el oficio núm. DCI/101000/329/202 del 7 de agosto de 2025, la entidad fiscalizada comprobó que, respecto de los mecanismos de planeación para el establecimiento de las metas del Pp E018 para el ejercicio fiscal 2024, en julio de 2023 para dar cumplimiento de los Criterios para el registro y actualización de los Instrumentos de Seguimiento del Desempeño de los Programas Presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2024, establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) determinó la meta original del indicador de nivel de Componente “Porcentaje de cumplimiento del número de garantías otorgadas” con base en datos conocidos de las garantías formalizadas en 2021 como referencia, ya que el otorgamiento de este producto depende de la demanda y necesidades del mercado.

En relación con la meta ajustada a cero, se señaló que en el diagnóstico del programa de noviembre de 2023, la entidad fiscalizada estableció que las garantías financieras para

estados y municipios no fueron consideradas dentro de la definición del problema ni dentro de los árboles del problema ni de objetivos, por lo que en el reporte de avances de las metas únicamente se consideró el segmento de garantías a proyectos; asimismo, se acreditó que sus unidades administrativas desarrollaron la justificación para la modificación a cero de la meta, lo cual fue registrado en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH). Como resultado de lo anterior, el BANOBRAS acreditó las gestiones internas para el establecimiento de la meta del indicador, así como de la modificación de ésta para el año de revisión.

Asimismo, el BANOBRAS señaló que, en el marco de la Estrategia de Simplificación de la Estructura Programática 2026, analizó su estructura programática, en la que identificó que no dispuso de los elementos sustantivos para justificar la permanencia en 2026 del Pp F009 “Constitución de Garantías Financieras” (anteriormente E018). Como resultado de lo anterior, el BANOBRAS acreditó el oficio con el que solicitó a la Unidad de Política y Estrategia para Resultados la eliminación del Programa presupuestario en revisión, así como la respuesta con la que se confirma su procedencia por dicha unidad, con lo que se solventa lo observado.

De 2019 a 2024, el BANOBRAS registró la formalización de cuatro garantías financieras, de las cuales el 75.0% (3) fue para los gobiernos de los estados de Chihuahua (2019), de Veracruz (2020) y de Quintana Roo (2020), y el 25.0% (1) para un proyecto (2021); asimismo, se identificó que el otorgamiento de garantías presentó una tendencia a la baja, ya que de 2022 a 2024 no se formalizó ninguna garantía financiera.

La entidad fiscalizada informó que dicho comportamiento se debió a que para el caso de los gobiernos locales, considerando la implementación de la Ley de Disciplina Financiera (LDF), las actualizaciones de las metodologías de las agencias calificadoras, y la fortaleza financiera y legal de las estructuras crediticias que, en su mayoría emplean la figura del fideicomiso como vehículo de pago y participaciones o aportaciones como fuente de pago, se observó que el nivel de calificación crediticia de los financiamientos subnacionales que pueden contratar garantías financieras son los más altos, en la mayoría de los casos, la disminución en la tasa de interés por contar con garantías financieras es nula o menor a la contraprestación de la entidad fiscalizada. Por lo que, considerando la metodología de la LDF para el cálculo del costo financiero, el menor costo para los financiamientos es sin la garantía financiera, aun sin ésta las entidades tienen acceso a créditos con buenas condiciones financieras.

Lo anterior se comprueba toda vez que desde 2023 las entidades federativas y los municipios no presentaron solicitudes de ofertas de garantía financiera mediante invitaciones o convocatorias a procesos competitivos en términos de la LDF. En relación con ello, se verificó que en los últimos tres años la entidad fiscalizada no otorgó garantías financieras mediante el programa.

3. *Seguimiento de garantías financieras*

En 2024, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), contó con dos Manuales del Producto Garantía Financiera, autorizados y vigentes, de marzo de 2023 y julio de 2024, en los que estableció el procedimiento de seguimiento y control de las garantías financieras para gobiernos y proyectos, el cual refiere a la etapa en la que se debe dar seguimiento a la adecuada aplicación de los montos ejercidos con apego a lo pactado contractualmente y, analizar, en su caso, las condiciones que llevaron al ejercicio de ésta. Asimismo, se señaló que para el monitoreo de las operaciones de garantía financiera se debe mantener una base de datos que contenga la información disponible en forma periódica sobre la fuente de pago del financiamiento u obligación garantizada (la periodicidad de la información depende de lo pactado en los instrumentos legales correspondientes), así como elaborar y resguardar un reporte mensual sobre su estatus, con información al cierre del periodo mensual inmediato anterior, por consiguiente se comprobó que la entidad fiscalizada contó con un proceso formalmente instituido para realizar el seguimiento de las garantías financieras para gobiernos y proyectos.

Para 2024, la entidad fiscalizada no otorgó garantías financieras; sin embargo, realizó el seguimiento de 15 garantías vigentes, en ese año, de las que el 33.3% (5) fue de gobiernos, estados y municipios, y el 66.7% (10) de proyectos, para dicho proceso dispuso del Sistema de Seguimiento y Calificación Crediticia, el cual registra las obligaciones documentadas mediante los contratos de garantía.

De las 15 garantías vigentes, se informó que el 60.0% (9) fue para los sectores de carreteras, de salud y de infraestructura urbana, de las cuales tres sólo fueron de carreteras; el 33.3% (5) fue para gobiernos estatal y municipal, y el 6.7% (1) fue del sector transporte; asimismo, mediante el monitoreo de las obligaciones que realizó la entidad fiscalizada, se identificaron 501 obligaciones, de las que se reportó el seguimiento del 17.2% (86), y del 82.8% (415) no se reportó, ni se precisaron las causas de dicha situación; además, la entidad fiscalizada no acreditó el seguimiento de las obligaciones de una garantía financiera, tampoco de la conclusión anticipada de una, ni los reportes mensuales de las 15 garantías vigentes, como se estableció en la etapa de seguimiento y control del Manual del Producto Garantía Financiera, vigente en 2024.

El BANOBRAS señaló que conforme a lo definido en el Manual de Producto Garantía Financiera, sección III.1.11 Seguimiento y Control, dicha actividad se realiza en términos de lo establecido en el Manual de Crédito, por lo que se debe efectuar el seguimiento permanente de las operaciones en cartera respecto del cumplimiento de las obligaciones establecidas contractualmente, por medio de las áreas de negocio, a partir del inicio de la cobertura (en el caso de garantías financieras), con la colaboración de la Dirección de Calificación y Seguimiento Crediticio con base en lo establecido en los Lineamientos Operativos de Seguimiento Crediticio y Calificación de Cartera. Para tal fin, la Dirección de Calificación y Seguimiento Crediticio mediante la Gerencia de Calificación, realiza la lectura de los contratos de crédito y carga las obligaciones en el Sistema de Seguimiento y

Calificación Crediticia, conforme a la periodicidad establecida contractualmente y la clasificación contenida en los lineamientos antes citados.

Como resultado de la programación que se realiza en el Sistema de Seguimiento y Calificación Crediticia, el sistema envía recordatorios antes y posteriores al vencimiento, respecto del cumplimiento de las obligaciones para que las áreas de negocio requieran al cliente su acatamiento y el soporte documental correspondiente. Una vez recibida la información, el área de negocio registra sus comentarios sobre el cumplimiento y los incorpora en el Sistema Integral Bancario y Administrativa (SIBA o “CRM–Originación”); posteriormente, la Gerencia de Calificación valida que se acredite el cumplimiento, en términos de lo establecido en los contratos de crédito y en dichos lineamientos.

En el transcurso de la auditoría, mediante el oficio núm. DCI/101000/358/2025 del 28 de agosto de 2025, la entidad fiscalizada precisó que de las 415 obligaciones pendientes de seguimiento éstas se correspondieron con obligaciones cumplidas antes del ejercicio fiscal 2024, debido a que el 78.8% (327) se clasificó como inactivas, ya que no se especifica la entrega de algún documento ni su periodicidad; además, estas obligaciones se activan en el Sistema de Seguimiento y Calificación Crediticia en caso de que el área de negocio informe a la Gerencia de Calificación o al Comité Interno de Crédito la materialización de algún incumplimiento, mismo que los acreditados, por medio de las áreas de negocio, están obligados a notificar oportunamente su ocurrencia; el 15.4% (64) concluyeron antes de ese año, y el 5.8% (24) correspondió a aquellas para las que el plazo de cumplimiento aún no se efectúa y se catalogaron como vigentes. Asimismo, comprobó el seguimiento de las obligaciones de la garantía financiera de un proyecto por medio de las bases de datos que generó del SIBA o “CRM–Originación”, así como la evidencia documental de la terminación anticipada de una garantía financiera, en la que se constató la liquidación de dicho crédito.

Adicionalmente, la entidad fiscalizada especificó que mediante el Sistema Integral de Cartera se realizó el seguimiento a las garantías financieras vigentes a 2024; asimismo, se verificó que mediante 12 correos electrónicos las unidades administrativas de la entidad fiscalizada remitieron la información relacionada con los fondos de reserva de las garantías vigentes; además, con la revisión de las bases de datos de dicho sistema, se identificó que se reportaron, entre otros, el número de garantía del Sistema Integral de Cartera, el nombre cliente, la periodicidad de pago, la institución fiduciaria, el monto expuesto, el crédito garantizado, el no garantizado, así como la contraprestación devengada y pagada, de cada cierre de mes del año fiscalizado. Como resultado de lo anterior, el BANOBRAS acreditó el seguimiento de las garantías vigentes en 2024, mediante el monitoreo de las obligaciones; la evidencia documental de la terminación anticipada de una garantía financiera, y los reportes que se realizaron mensualmente en ese año relacionada con los fondos de reserva de las garantías vigentes.

4. Contribución para impulsar el financiamiento de proyectos de infraestructura, en estados y municipios, para inducir la participación del sector privado

En la sección 1 Antecedentes del Diagnóstico del Programa presupuestario E018 “Constitución de Garantías Financieras”, aprobado en 2024, se señaló que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), ha evolucionado para impulsar el desarrollo de la infraestructura y los servicios públicos que el país requiere.

Una muestra es el crecimiento de su cartera de crédito, tanto directo como inducido,⁷ esta última se refiere a garantías financieras, avales, refinanciamientos garantizados y líneas de crédito contingentes.

La garantía financiera que ofrece el BANOBRAS es un accesorio de crédito que asegura, hasta por cierto monto a un acreedor, el pago oportuno de intereses y capital de un financiamiento u otra obligación ordinaria de pago, ante la insuficiencia de recursos que pudiera presentar el acreditado o el proyecto objeto del financiamiento garantizado; asimismo, es una herramienta que induce la participación de la banca comercial (crédito inducido) en el financiamiento de infraestructura. Actualmente, el otorgamiento de este producto se divide en dos, para estados y municipios, y para proyectos estructurados bajo algún esquema de colaboración con el sector privado, las cuales presentaron las situaciones siguientes:

⁷ El crédito directo e inducido: Mide el crédito directo e inducido por garantías otorgado por el BANOBRAS **Glosario, Avance y Resultados Enero 2023 – Junio 202 del Programa Institucional del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos 2020-2024** [en línea]. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., p. 49 [consulta: 28 de agosto de 2025], disponible en: https://transparencia.banobras.gob.mx/wp-content/uploads/2017/06/Avance_y_Resultados_PI_Banobras_2023-junio_2024.pdf

PANORAMA DE LAS GARANTÍAS FINANCIERAS, 2024	
Estados y municipios	Proyectos
En los últimos años, para el caso de los gobiernos locales, tomando en cuenta la implementación de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios (LDF),⁸ las actualizaciones de las metodologías de las agencias calificadoras,⁹ y la fortaleza financiera y legal de las estructuras crediticias que en su mayoría emplean fideicomiso como vehículo de pago y participaciones o aportaciones como fuente de pago, se observa que: • El nivel de calificación crediticia de los financiamientos subnacionales que pueden contratar con garantía financiera son los más altos. • En la mayoría de los casos, la disminución en la tasa de interés por contar con garantía financiera es nula o menor a la contraprestación del BANOBRAS por lo que, considerando la metodología de la LDF para el cálculo del costo financiero, el menor costo para los financiamientos es sin la garantía financiera. • Aun sin la garantía, estas entidades tienen acceso a créditos con buenas condiciones financieras. En este sentido, el problema público que resolvía el producto de la garantía financiera se considera atendido para los Gobiernos de Estados y Municipios; sin embargo, se seguirá otorgando el producto cuando así lo soliciten los gobiernos locales.	En los últimos años, para el otorgamiento de financiamiento tanto de la banca comercial como de inversionistas privados, no se ha requerido inducción, resultado de una mayor confianza por parte de éstos en los proyectos financiados o bien porque las propias estructuras cuentan con respaldo suficiente para mitigar los riesgos.
FUENTE: Elaborado con base en la información proporcionada por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.	

Con el fin de verificar la contribución del BANOBRAS a impulsar el financiamiento de proyectos de infraestructura, en estados y municipios e inducir la participación del sector privado, se revisó la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de 2024 del Pp E018, en relación con los indicadores de nivel de Fin “Porcentaje de cumplimiento de la participación del saldo de crédito inducido con respecto al cierre anual de saldo de cartera al sector privado” y de nivel de Propósito “Porcentaje de cumplimiento del crédito inducido con garantías”, los cuales obtuvieron los resultados siguientes:

⁸ La Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2016.

⁹ La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) supervisa en México a 7 Instituciones Calificadoras de Valores (ICV): Fitch México, S&P Global Ratings, Moody’s de México, HR Ratings de México, Verum, DBRS y AM Best, en el marco de la Ley del Mercado de Valores, la Ley General de Sociedades Mercantiles y de las Disposiciones en la materia, las cuales son sociedades anónimas autorizadas por la CNBV para operar y prestar servicios sobre el estudio, análisis, opinión, evaluación y dictaminación de la calidad crediticia de una entidad o una emisión. **Instituciones Calificadoras de Valores (ICVs)** [en línea]. Sitio Web de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores [consulta: 28 de agosto de 2025], disponible en: <https://www.gob.mx/cnbv/articulos/instituciones-calificadoras-de-valores-icvs?idiom=es&#:~:text=La%20CNBV%20supervisa%20en%20M%C3%A9xico,las%20Disposiciones%20en%20la%20materia>

CONTRIBUCIÓN PARA IMPULSAR EL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA, EN ESTADOS Y MUNICIPIOS
E INDUCIR LA PARTICIPACIÓN DEL SECTOR PRIVADO, MEDIANTE EL PP E018, 2024
(Miles de pesos y porcentajes)

Nivel	Indicador	Meta				Realizado		Cumpli- miento (g)=(f/d)*100 %
		Apro- bada	Nominal	Ajus- tada	Nomi- nal	Porcen- taje	Nomi- nal	
		(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	
Fin	Porcentaje de cumplimiento de la participación del saldo de crédito inducido con respecto al cierre anual de saldo de cartera al sector privado	100.0	13.0%	100.0%	8.0%	95.5%	7.6%	95.5%
Propósito	Porcentaje de cumplimiento del crédito inducido con garantías	100.0	2,360,000.0 miles de pesos	0.0	0.0	0.0	0.0	n.a.

FUENTE: Elaborado con base en la información proporcionada por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

NOTA: El cálculo de cumplimiento del indicador de nivel de Fin se realizó con el valor del 7.64%.

SIGLAS: PP.: Programa presupuestario, y S.N.C.: Sociedad Nacional de Crédito.

n.a.: No aplicable.

Para 2024, el BANOBRAS reportó en el indicador de nivel de Fin un cumplimiento del 95.5% respecto de la meta ajustada, al registrar un 7.6% en la participación del saldo de crédito inducido en cuanto al cierre anual de saldo de cartera al sector privado, ya que precisó que, si bien no otorgó nuevas garantías, contó con garantías financieras vigentes que le permitieron alcanzar ese resultado.

Asimismo, indicó que en el primer semestre de 2024 se concluyó una garantía relacionada con un gobierno estatal, la cual no estaba presupuestada e impactó directamente al saldo. De la meta ajustada del 13.0% al 8.0%, la entidad fiscalizada reportó en el Avance de los Indicadores de los Programas presupuestarios de la Administración Pública Federal de la Cuenta Pública 2024, que esto fue derivado de una revisión y conciliación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en relación con la meta de saldo de cartera.

Del indicador de nivel de Propósito, la entidad fiscalizada registró un avance de cero, ya que en ese año no hubo crédito inducido mediante garantías; también se identificó que en la ficha técnica del indicador se reportó una programación de 2,360,000.0 miles de pesos (mdp) como monto de crédito inducido con garantías; no obstante, la entidad fiscalizada no acreditó los mecanismos de planeación para el establecimiento de la meta ni de su ajuste para el indicador en 2024.

En el transcurso de la auditoría, mediante el oficio núm. DCI/101000/329/2025 del 7 de agosto de 2025, la entidad fiscalizada comprobó que, respecto de los mecanismos de planeación para el establecimiento de las metas del Pp E018 para el ejercicio fiscal 2024, en julio de 2023, se determinó la meta original del indicador de nivel de Propósito con base en datos conocidos de las garantías formalizadas en 2021 como referencia, para dar cumplimiento de los Criterios para el registro y actualización de los Instrumentos de

Seguimiento del Desempeño de los Programas Presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2024, establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), ya que el otorgamiento de este producto depende de la demanda y necesidades del mercado, y que de su meta ajustada a cero, se señaló que en el diagnóstico del programa de noviembre de 2023, se estableció que las garantías financieras para estados y municipios no fueron consideradas dentro de la definición del problema ni dentro de los árboles del problema ni de objetivos, por lo que en el reporte de avances de las metas únicamente se consideró el segmento de garantías a proyectos; asimismo, se acreditó que sus unidades administrativas desarrollaron la justificación para la modificación a cero de la meta, lo cual fue registrado en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH). Como resultado de lo anterior, el BANOBRAS acreditó las gestiones internas para el establecimiento de la meta del indicador, así como la modificación de ésta para el año de revisión.

Para 2024, la entidad fiscalizada registró 697,313,824.3 mdp como cartera de crédito, la cual se integró con el 93.2% (649,637,502.5 mdp) de crédito directo y el 6.8% (47,676,321.8 mdp) de crédito inducido, de acuerdo con la entidad fiscalizada dicha cartera constituye uno de los principales activos para cumplir su mandato como institución de banca de desarrollo, al reflejar su capacidad para movilizar recursos hacia proyectos de infraestructura y servicios públicos. El saldo de cartera representa la suma de todos los saldos de los financiamientos vigentes, tanto el directo como inducido, por lo que se constituye como un indicador para medir su participación en el financiamiento al sector privado.

En relación con el crédito inducido de 47,676,321.8 mdp, el cual se correspondió con el monto que la entidad fiscalizada movilizó para integrarlo a su estructura financiera de la operación, mediante las garantías financieras, se comprobó que éste representó el 7.6% respecto del total de la cartera del sector privado de 623,995,712.5 mdp, por lo que se señaló que el otorgamiento de crédito permite impulsar el desarrollo de infraestructura y ampliar la cobertura de servicios públicos, actuando como catalizador en la movilización de recursos; sin embargo, no se acreditó cómo se integraron las garantías financieras del Pp E018 con el saldo inducido del sector privado.

En el transcurso de la auditoría, mediante el oficio núm. DCI/101000/358/2025 del 28 de agosto de 2025, la entidad fiscalizada comprobó que de los 47,676,321.8 mdp por crédito inducido, el 54.0% (25,737,504.5 mdp) correspondió a las garantías financieras a gobiernos, estados y municipios; el 43.4% (20,686,570.6 miles de pesos) de garantías financieras a proyectos, y el 2.6% (1,252,246.7 miles de pesos) a otros productos distintos a las garantías financieras, como los refinanciamientos garantizados o líneas de crédito contingente, los cuales no formaron parte del del Pp E018. Como resultado de lo anterior, el BANOBRAS acreditó la vinculación del Pp E018 con el saldo inducido del sector privado en 2024.

Asimismo, se realizó un análisis de tendencia del periodo 2019 a 2024 de la participación del saldo de crédito inducido respecto del cierre anual de saldo de cartera al sector privado, como se muestra a continuación:

PARTICIPACIÓN DEL SALDO DE CRÉDITO INDUCIDO RESPECTO DE LA
CARTERA DE CRÉDITO DEL SECTOR PRIVADO DEL BANOBRAS, 2024
(Miles de pesos y porcentajes)

Año	Total de la cartera de crédito del sector privado (a)= (b+c)	Crédito inducido (b)	Crédito directo (c)	Participación del crédito inducido (d)= (b/a)*100
2019	614,900,595.9	98,049,033.8	516,851,562.1	15.9
2020	671,075,453.1	95,091,440.5	575,984,012.6	14.2
2021	650,887,144.5	91,088,276.9	559,798,867.6	14.0
2022	653,281,856.3	87,875,422.4	565,406,433.9	13.5
2023	640,252,540.8	58,859,113.7	581,393,427.1	9.2
2024	623,995,712.5	47,676,321.8	576,319,390.7	7.6
TMCA (%)	0.3	(13.4)	2.2	n.a.

FUENTE: Elaborado con base en la información proporcionada por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.

NOTA: La participación del crédito inducido se determinó con base en el total de la cartera del sector privado por año.

NOTA: Cifras deflactadas con el factor de actualización siguiente: 1.278 para 2019; 1.2216 para 2020; 1.1691 para 2021; 1.0964 para 2022; 1.0494 para 2023 y 1.0000 para 2024.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual = $\left(\left(\frac{\text{Dato año final}}{\text{Dato año inicial}} \right)^{1/n} - 1 \right) * 100$

De 2019 a 2024, la participación del saldo de crédito inducido respecto del cierre anual de saldo de cartera al sector privado pasó del 15.9% al 7.6%, por lo que disminuyó en 8.3 puntos porcentuales, ya que, de la cartera de crédito del sector privado, el crédito inducido decreció en promedio anual en 13.4%, al pasar de 98,049,033.8 mdp a 47,676,321.8 mdp. En este sentido, el BANOBRAS en la Cuenta Pública de esos años reportó que dicha situación se debió a que no se ganaron algunos procesos competitivos que se tenían examinados; de 2022 a 2024 no se otorgaron garantías financieras y esto tuvo impacto en el saldo de crédito inducido; no obstante, la entidad fiscalizada contó con garantías vigentes que le permitieron alcanzar los resultados.

Se realizó un análisis de tendencia de 2019 a 2024 de los recursos ejercidos por el Pp E018 “Constitución de Garantías Financieras”, respecto de las garantías financieras otorgadas en esos años, en el que se identificó que el recurso ejercido con el Pp E018 “Constitución de Garantías Financieras” aumentó en promedio anual en 2.8% en al pasar de 16,715.9 mdp a 19,167.2 mdp. En 2020, se registró el mayor recurso que se ejerció con el programa por 38,816.6 mdp, así como las dos garantías financieras otorgadas; sin embargo, esta última decreció en promedio anual en 100.0%, al pasar de uno a cero en ese periodo, situación que se presentó desde 2022 a 2024.

El BANOBRAS reportó que dicha situación se debió a que los proyectos potenciales que se analizaron continuaron en etapa de definición, y que este cambio en el panorama financiero es un indicador positivo del desarrollo y fortalecimiento del sector de infraestructura.

Además, la creciente disponibilidad de financiamiento sin la necesidad de productos complementarios señala una madurez en el mercado financiero y una mayor confianza en la rentabilidad y solidez de los proyectos de infraestructura.

Se constató que si bien las garantías financieras tienen como objetivo reducir aquellos riesgos que obstaculizan el flujo de inversión privada en infraestructura, así como efficientar la asignación de recursos públicos y, con ello, asumir o mitigar riesgos que el sector privado no está dispuesto a tomar en el financiamiento de proyectos de infraestructura, e incentivar la participación de la banca comercial y otros actores financieros, los resultados a nivel de Propósito, Componente y Actividad fueron de cero en 2024. El comportamiento de la demanda de las garantías financieras de 2022 a 2024, en que el otorgamiento de financiamiento tanto de la banca comercial como de la banca de desarrollo, no requirió de inducción, por lo que dicha herramienta no contribuye con los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos; asimismo, en el diagnóstico del programa se estableció que las garantías financieras a gobierno no observan un problema público por atender en razón de la evolución de las condiciones del mercado.

En consecuencia, se identificó como área de mejora el realizar un análisis sobre la pertinencia y factibilidad para mejorar el registro de las operaciones que se realizan mediante el Pp E018 "Constitución de Garantías Financieras", así como de los recursos destinados a este programa, a fin de que se reporten resultados que contribuyan con el cumplimiento de objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo y de los programas que deriven de éste, para el cumplimiento de su objeto de creación.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, mediante el oficio núm. DCI/101000/329/2025 del 7 de agosto de 2025, la entidad fiscalizada comprobó la solicitud realizada a la Unidad de Política y Estrategia para Resultados (UPER), para que en el ejercicio fiscal 2026 se elimine el Programa presupuestario F009 "Constitución de Garantías Financieras" (anteriormente E018) de la estructura programática de la entidad fiscalizada, debido a que dejó de contar con los elementos sustantivos necesarios para justificar su permanencia en la estructura programática, lo cual derivó de un análisis técnico de la evolución del producto de garantía financiera, así como de las condiciones actuales del mercado y del marco normativo aplicable.

Asimismo, en su Exposición de motivos señaló que ha evolucionado para fortalecer su papel en el financiamiento que promueva el desarrollo de infraestructura y servicios públicos, impulsando tanto el crédito directo como el inducido. Este último comprende mecanismos como garantías financieras, avales, refinanciamientos garantizados y líneas de crédito contingentes. Desde 2008, la entidad fiscalizada ha otorgado garantías financieras como un instrumento de inducción para promover la participación del sector privado en proyectos de infraestructura, principalmente en los sectores de comunicaciones y transportes e infraestructura social.

Lo anterior no implica que la garantía financiera se elimine de los productos del banco, así como toda la normativa interna relacionada, ya que continuará disponible como instrumento de inducción para cuando un cliente potencial lo solicite e indicó que existe una amplia gama de productos y servicios que no dependen de la existencia de un Programa Presupuestario para su operación, ya que la institución opera con recursos propios y no requiere de recursos con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación para seguir ofreciendo la garantía financiera.

También es un hecho que desde 2023 sólo se ha realizado el análisis de una solicitud de garantía financiera y no se ha otorgado ninguna; además, desde el ejercicio 2024 las metas de garantías analizadas y otorgadas, así como el monto de crédito inducido se han establecido en cero en el Pp E018.

Como resultado de lo anterior, el BANOBRAS acreditó el oficio en el que la Unidad de Política y Estrategia para Resultados notificó que, en el marco de la Estrategia de Simplificación de la Estructura Programática de 2026, realizó un análisis detallado de su Estructura Programática y, con base en ello, le informó que es procedente la eliminación del Pp F009 (anteriormente E018), e indicó las gestiones a realizar mediante el Módulo de Programación del Sistema del Proceso Integral de Programación y Presupuesto. Ante dicha situación, la observación de mejorar el registro de las operaciones que se realizan por medio del programa, así como los recursos destinados a éste, para reportar resultados que contribuyan con el cumplimiento de objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo, ya no es aplicable, con lo que se solventa lo observado.

5. *Sistema de Evaluación del Desempeño, Economía y Rendición de Cuentas*

Para 2024, la clasificación programática del Programa presupuestario (Pp) E018 “Constitución de Garantías Financieras” fue adecuada, ya que las actividades sustantivas del programa fueron coherentes con las características generales y ejemplos de los programas de modalidad “E”. Además, se comprobó que su estructura programática cumplió con su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y sus programas derivados.

Asimismo, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), estableció de manera clara, objetiva y concreta el problema que originó o motivó la necesidad de la intervención gubernamental y se verificó que la construcción del árbol de objetivos dispuso de dos soluciones, las cuales estuvieron alineadas a las dos causas identificadas, también se verificó que el diseño de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E018 se relacionó con el medio de solución.

Sin embargo, en el árbol de objetivos no se señaló un medio relacionado con la promoción de las garantías financieras, ni se definió la magnitud del resultado esperado de la nueva situación, por lo que el BANOBRAS tiene como área de mejora establecer en su árbol de objetivos la magnitud del resultado esperado, a fin de contar con los elementos mínimos para la construcción de la definición del objetivo.

La entidad fiscalizada señaló que en el árbol del objetivo se establecieron los medios relacionados con la etapa de promoción; no obstante, analizará la viabilidad de realizar modificaciones en los árboles del problema y del objetivo para que la relación entre los medios y la etapa de promoción sea más clara, así como en la magnitud (resultado esperado) para que se determine con base en la meta del monto del crédito inducido, considerando el contexto actual de las garantías financieras.

En el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, mediante el oficio núm. DCI/101000/329/2025 del 7 de agosto de 2025, la entidad fiscalizada señaló que, en el marco de la Estrategia de Simplificación de la Estructura Programática 2026, analizó su estructura programática y se identificó que no se dispusieron de elementos sustantivos para justificar la permanencia en 2026 del Pp F009 “Constitución de Garantías Financieras” (anteriormente E018). Como resultado de lo anterior, el BANOBRAS acreditó el oficio con el que solicitó a la Unidad de Política y Estrategia para Resultados la eliminación del Programa presupuestario en revisión, así como la respuesta de la eliminación procedente por dicha unidad, por lo que las mejoras para establecer en su árbol de objetivos la magnitud del resultado esperado del programa presupuestario ya no son procedentes, con lo que se solventa lo observado.

En el análisis de la lógica horizontal de la MIR, se constató que los cuatro indicadores fueron adecuados para medir el cumplimiento de los objetivos con los que se vincularon, además de que el tipo, dimensión y frecuencia de medición fueron congruentes. Respecto del análisis de la lógica vertical, se verificó que cada uno de los indicadores guardó la relación “causa-efecto” directa entre los diferentes niveles de la matriz; sin embargo, la sintaxis del objetivo de nivel de Fin no inició con el término de “Contribuir” seguido de la vinculación con el objetivo superior de mediano plazo.

En el transcurso de la auditoría, mediante el oficio núm. DCI/101000/329/202 del 7 de agosto de 2025, la entidad fiscalizada comprobó que, para el ejercicio fiscal 2025, en la MIR del Pp E018 se modificó la sintaxis del objetivo de nivel de Fin, en el que se incorporó el término “Contribuir” seguido de la vinculación con el objetivo superior de mediano plazo. Como resultado de lo anterior, el BANOBRAS acreditó una captura de pantalla del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el que se verificó el cambio en la sintaxis del indicador de nivel de Fin, con lo que se solventa lo observado.

Respecto del ejercicio de los recursos, para la operación del Pp E018 “Constitución de Garantías Financieras” se ejercieron 19,167.2 mdp, cifra inferior en 5.6% respecto del presupuesto aprobado de 20,306.0 mdp, monto que se correspondió con lo reportado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2024.

En relación con la rendición de cuentas, la entidad fiscalizada reportó en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2024 y en el Informe de Autoevaluación del primer semestre de 2024, la operación del Pp E018, que en ese año no se otorgaron nuevas garantías, pero contó con garantías vigentes que permitieron alcanzar un cumplimiento del 95.5% en el indicador de nivel de Fin; asimismo, en los avances establecidos en el Cuarto Informe

Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2024, se identificó que todos los indicadores fueron congruentes con lo reportado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal; sin embargo, el Informe de Autoevaluación del Segundo Semestre de 2024 y el Informe Anual de Actividades de 2024 del BANOBRAS no fueron acreditados con base en los criterios de transparencia y rendición de cuentas.

En el transcurso de la auditoría, mediante el oficio núm. DCI/101000/329/202 del 7 de agosto de 2025, la entidad acreditó dichos informes, en los cuales se reportó que, en 2024, el total del crédito inducido fue por 47,677,000.0 mdp, lo que representó una disminución de 8,413,000.0 mdp respecto del ejercicio 2023, debido principalmente a la cancelación de una garantía y refinanciamiento garantizado. Como resultado de lo anterior, el BANOBRAS acreditó el Informe de Autoevaluación del Segundo Semestre de 2024 y el Informe Anual de Actividades de 2024, documentos en los que se reportaron las gestiones relacionadas con la operación del Pp E018.

6. *Objetivos de Desarrollo Sostenible*

Para 2024, se comprobó que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), mediante el Programa presupuestario (Pp) E018 “Constitución de Garantías Financieras”, se vinculó con 4 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), 1, 8, 9 y 17, y con 6 metas (1.4, 1.6, 8.10, 9.1, 9.3 y 17.3), en las que en 5 se registró el tipo de contribución directa, en tanto que para la meta 9.1 su clasificación fue del tipo indirecta, la cual se encontró cargada en el Sistema del Proceso Integral de Programación y Presupuesto para el ciclo 2024 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La entidad fiscalizada precisó que, si bien en 2024 no se otorgaron garantías financieras vinculadas con el Pp E018, dispuso en su cartera de nueve garantías que se vincularon con proyectos del sector carretero, las cuales asoció con el ODS 9, mediante el impulso a proyectos de infraestructura carretera que fortalecen la conectividad, movilidad y acceso a servicios públicos.

En el análisis de la información de los Progresos realizados para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas del 2 de mayo de 2024, se identificó que para los objetivos a los cuales se encontró alineado el Pp E018 en ese año, se reportó que para el objetivo 1 la pandemia hizo que la pobreza extrema aumentara en 2020 por primera vez en décadas, de manera que los progresos mundiales retrocedieron unos tres años; en la meta 1.4 referente al acceso a los servicios financieros, incluida la microfinanciación, no se reportó un avance, debido a que tiene un progreso moderado, pero se necesita aceleración.

En cuanto al objetivo 8, la pandemia de COVID-19 aceleró la transición al acceso a servicios financieros por medios digitales, lo que produjo un cambio en el método de acceso; respecto del objetivo 9, se señaló que desde 2022 el sector manufacturero ha estado estancado debido a la inestabilidad geopolítica, la inflación, los problemas logísticos, la subida de los costos de la energía y la desaceleración económica mundial en general, y en

relación con el objetivo 17, se estableció que se registraron tendencias contrapuestas en el aumento de la conexión a internet y el refuerzo de los sistemas estadísticos.

7. Control interno

En 2024, en materia de control interno, en el marco del Programa presupuestario (Pp) E018 “Constitución de Garantías Financieras”, se comprobó que el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), atendió 2 de los 17 principios de control interno analizados, relacionados con divulgar la misión y visión institucionales, así como los objetivos y estrategias prioritarias, las acciones puntuales, las metas para el bienestar y los parámetros de medición; contar con un Manual General de Organización, cuatro manuales de organización específicos, un manual de políticas y procedimientos, y dos manuales de productos de las áreas responsables del programa, aprobados y vigentes; un Comité de Ética y un Código de Conducta; disponer de una Matriz de Riesgos Operacionales, de un Comité de Administración Integral de Riesgos y una unidad en la materia; de políticas, procedimientos y mecanismos de control en respuesta a los riesgos asociados; emplear sistemas informáticos que le permitieron obtener información relevante y de calidad para dar seguimiento al Pp E018, así como del Informe de Autoevaluación de la entidad fiscalizada correspondiente al primer semestre de 2024, para reportar el desempeño institucional, y definir dos mecanismos para evaluar y, en su caso, establecer acciones de mejora de forma preventiva y correctiva a los procesos administrativos y sustantivos.

Sin embargo, no acreditó las actividades relacionadas con el logro de los objetivos y metas del programa presupuestario E018 “Constitución de Garantías Financieras”, en los componentes de Ambiente de control; Administración de riesgos; Actividades de control; Información y comunicación, y Supervisión y mejora continua.

En el transcurso de la auditoría, mediante los oficios núms. DCI/101000/329/2025 del 7 de agosto de 2025 y DCI/101000/358/2025 del 28 de agosto de 2025, la entidad fiscalizada acreditó la evidencia documental de dichos componentes, por lo que se comprobó que atendió los 17 principios de control interno analizados, lo que le permitió al BANOBRAS contar con una seguridad razonable en el cumplimiento de los objetivos y metas del programa correspondiente a las cinco Normas Generales de Control Interno.

Consecuencias Sociales

En 2024, se constató que los resultados de los indicadores de nivel de Propósito, de Componente y de Actividad, de la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E018 “Constitución de Garantías Financieras” a cargo del BANOBRAS, relacionados con la inducción, el otorgamiento, y el análisis de garantías financieras fueron de cero; asimismo, en los últimos tres años de 2022 a 2024 el comportamiento de la demanda de las garantías financieras fue de cero, por lo que el otorgamiento de financiamiento tanto de la banca comercial como de la banca de desarrollo no requirió de inducción, ya que se estableció que las garantías financieras a gobierno no observan un problema público por atender en razón de la evolución de las condiciones del mercado, por consiguiente dicha herramienta no

contribuyó con los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos, y, con ello, no evidenció el impulso de la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura para incidir en la situación de la deficiente infraestructura física y social, ni permite incentivar la conectividad de zonas marginadas y aisladas, a fin de alcanzar mayores niveles de bienestar de la población.

Resumen de Resultados, Observaciones, Acciones y Recomendaciones

Se determinaron 7 resultados, de los cuales, en 3 no se detectaron irregularidades y 4 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Dictamen

El presente se emite el 1 de septiembre de 2025, 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 del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en la constitución de garantías financieras. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2020-2024 (PRONAFIDE), se identificó que el fenómeno social que el Estado pretende atender es la deficiente infraestructura física y social, que no permite impulsar la conectividad de zonas marginadas y aisladas, debido a los niveles insuficientes de créditos y garantías otorgados por la Banca de Desarrollo; en tanto que, en el Programa Institucional 2020-2024 del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., se indicó que existen brechas y áreas de oportunidad para el desarrollo de infraestructura, especialmente en las regiones que presentan mayor atraso económico, a fin de impulsar mayores niveles de bienestar de la población, en especial, de los grupos en situación de vulnerabilidad.

En el árbol del problema del Pp E018 “Constitución de Garantías Financieras”, se definió como problemática que “Los promotores y desarrolladores de proyectos de infraestructura y servicios públicos enfrentan dificultades para acceder a financiamientos de largo plazo en condiciones financieras competitivas”.

Para atender dicha problemática, en 2024, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. (BANOBRAS), operó el Pp E018 “Constitución de Garantías Financieras”, con el objeto de contribuir a impulsar el financiamiento de proyectos de infraestructura, en estados y municipios, e inducir la participación del sector privado, para lo cual ejerció 19,167.2 miles de pesos (mdp).

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2024, en el desempeño de la operación del Pp E018 “Constitución de Garantías Financieras”, el BANOBRAS contó con los manuales de Crédito y del Producto Garantía Financiera, ambos vigentes y autorizados para ese año,

en los que se describieron las actividades del procedimiento de promoción, otorgamiento, y seguimiento de garantía financiera para gobiernos y de proyectos. Asimismo, dispuso de 32 Estrategias de Promoción y Financiamiento Anual 2024; sin embargo, no se definieron actividades específicas de promoción de garantías financieras; además, la entidad fiscalizada informó que, en ese año, en el marco de operación del programa no se contó con avances ni resultados vinculados con la estrategia.

Para 2024, se registró un avance de cero en su indicador de nivel actividad “Porcentaje de cumplimiento del número de garantías analizadas”, mismo resultado que la meta ajustada, debido a que desde 2023 las entidades federativas y los municipios no presentaron solicitudes de ofertas de garantía financiera, mediante invitaciones o convocatorias a procesos competitivos en términos de la Ley de Disciplina Financiera y porque en los proyectos del sector privado no se prevé una demanda del producto.

En relación con el otorgamiento de garantías financieras, el BANOBRAS precisó que no se establecieron planes, programas, objetivos o indicadores para medir el cumplimiento de garantías formalizadas y otorgadas, debido a que, en los diagnósticos del programa, vigentes en 2024, se definió que no se observa un problema público que pueda ser atendido con la garantía financiera a gobiernos. Además, en el indicador de nivel de Componente “Porcentaje de cumplimiento del número de garantías otorgadas” registró un resultado de cero porque no se formalizaron ni otorgaron garantías financieras en ese año.

De 2019 a 2024, la entidad fiscalizada formalizó cuatro garantías financieras, de las cuales el 75.0% (3) fue para gobiernos, estados y municipios, y el 25.0% (1) a proyectos; asimismo, el otorgamiento de garantías tuvo una tendencia a la baja, ya que de 2022 a 2024 no se formalizó ninguna garantía financiera. Al respecto, se señaló que dicho comportamiento se debió a que, para el caso de los gobiernos locales, considerando la implementación de la Ley de Disciplina Financiera (LDF), las actualizaciones de las metodologías de las agencias calificadoras y la fortaleza financiera y legal de las estructuras crediticias que, en su mayoría emplean la figura del fideicomiso como vehículo de pago y participaciones o aportaciones como fuente de pago, se ha observado que el nivel de calificación crediticia de los financiamientos subnacionales que pueden contratar garantías financieras son los más altos.

Adicionalmente, el BANOBRAS registró 15 garantías vigentes en 2024, de las que el 33.3% (5) fue de gobiernos, y el 66.7% (10) de proyectos; asimismo, mediante el monitoreo de las obligaciones que realizó la entidad fiscalizada, se identificaron 501 obligaciones, de las que se reportó el seguimiento del 17.2% (86), y del 82.8% (415) restante, se precisó que 327 se clasificaron como inactivas, en las que no se especifica la entrega de algún documento ni su periodicidad, 64 concluyeron antes de ese año, y 24 se encontraron en las que el plazo de cumplimiento aún no ocurre y se catalogaron como vigentes.

En 2024, la entidad fiscalizada contó con la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E018 “Constitución de Garantías Financieras”, en la que se establecieron cuatro indicadores para medir su desempeño, los cuales fueron adecuados para evaluar el cumplimiento de los

objetivos con los que se vincularon, además de que el tipo, dimensión y frecuencia de medición fueron congruentes.

Respecto de la economía y mecanismos de seguimiento, se registró que con el Pp E018 “Constitución de Garantías Financieras” se ejercieron 19,167.2 mdp, cifra inferior en 5.6% respecto del presupuesto aprobado de 20,306.0 mdp, monto que se correspondió con lo reportado en la Cuenta Pública; asimismo, se comprobó que el BANOBRAS vinculó el programa con 4 de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (1, 8, 9 y 17), y con seis metas (1.4, 1.6, 8.10, 9.1, 9.3 y 17.3), en las que se registró que para cinco el tipo de contribución fue directa, en tanto que para la meta 9.1 su clasificación fue del tipo indirecta, la cual se encontró cargada en el Sistema del Proceso Integral de Programación y Presupuesto para el ciclo 2024 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En relación con el control interno, se comprobó que atendió los 17 principios de control interno analizados, lo que le permitió contar con una seguridad razonable en el cumplimiento de los objetivos y metas del programa, correspondiente con las cinco Normas Generales de Control Interno.

En relación con la contribución del Pp E018 “Constitución de Garantías Financieras” a impulsar la participación del sector privado en el desarrollo de proyectos de infraestructura, el BANOBRAS reportó en el nivel de Fin “Porcentaje de cumplimiento de la participación del saldo de crédito inducido con respecto al cierre anual de saldo de cartera al sector privado” un cumplimiento del 95.5% respecto de la meta ajustada, al registrar una participación del 7.6% en la participación del saldo de crédito inducido respecto del cierre anual de saldo de cartera al sector privado, ya que precisó que si bien no otorgó nuevas garantías contó con garantías financieras vigentes que le permitieron alcanzar ese resultado; asimismo, indicó que en el primer semestre de ese año se concluyó una garantía relacionada con un gobierno estatal, la cual no estaba presupuestada e impactó directamente al saldo.

Asimismo, del 2019 a 2024, la participación del saldo de crédito inducido respecto del cierre anual de saldo de cartera al sector privado pasó del 15.9% al 7.6%, por lo que disminuyó en 8.3 puntos porcentuales, ya que en la cartera de crédito del sector privado el crédito inducido registró una disminución en promedio anual del 13.4%, al pasar de 98,049,033.8 mdp a 47,676,321.8 mdp, lo cual se debió a que no se ganaron algunos procesos competitivos que se tenían examinados, además de que de 2022 a 2024 no se otorgaron garantías financieras.

En tanto que del indicador de nivel de Propósito “Porcentaje de cumplimiento del crédito inducido con garantía”, la entidad fiscalizada registró un avance de cero, ya que en ese año no hubo crédito inducido mediante garantías.

Por ello, se identificó como un área de mejora el realizar un análisis sobre la pertinencia y factibilidad para mejorar el registro de las operaciones que se realizan mediante el Pp E018 “Constitución de Garantías Financieras”, así como los recursos destinados a este programa, a fin de que se reporten resultados que contribuyan con el cumplimiento de objetivos y

metas del Plan Nacional de Desarrollo, y de los programas que deriven de éste, así como el cumplimiento de su objeto de creación.

En conclusión, se constató que los resultados, en 2024, del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en los indicadores de nivel de Propósito, de Componente y de Actividad fueron de cero en ese año; asimismo, de 2022 a 2024 el comportamiento de la demanda de las garantías financieras fue de cero, debido a que el otorgamiento de financiamiento tanto de la banca comercial como de la banca de desarrollo no requirió de inducción, por lo que dicha herramienta no contribuyó con los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos; además, en su diagnóstico se estableció que las garantías financieras a gobierno no observaron un problema público por atender en razón de la evolución de las condiciones del mercado.

Con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la entidad fiscalizada acreditó que solicitó a la Unidad de Política y Estrategia para Resultados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la eliminación del Pp F009 “Constitución de Garantías Financieras” (anteriormente E018), en el marco de la Estrategia de Simplificación de la Estructura Programática 2026, debido a que dejó de contar con los elementos sustantivos necesarios para justificar su permanencia en su estructura programática, lo cual derivó de un análisis técnico de la evolución del producto de garantía financiera, así como de las condiciones actuales del mercado y del marco normativo aplicable. Lo anterior no implicó que el producto de garantía financiera se eliminara de los productos del banco, así como toda la normativa interna relacionada, por lo que continuará disponible como instrumento de inducción para cuando un cliente potencial lo solicite.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

L.C. Olivia Valdovinos Sarabia

Mtra. Brenda Vanessa López Gaona

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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

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

Se realizó la valoración de la documentación e información proporcionada por la entidad fiscalizada y se determinó que se atendieron los hallazgos de los resultados número 3, 4 y 6, como se precisa en los apartados correspondientes de este informe.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Comprobar que, en 2024, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., realizó actividades de promoción de garantías financieras, a fin de impulsar las asociaciones "público-privadas", por medio del Pp E018.
2. Verificar que, en 2024, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., otorgó garantías financieras, mediante el Pp E018, para el desarrollo y ejecución de proyectos de infraestructura.
3. Verificar que, en 2024, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., realizó el seguimiento de las garantías financieras otorgadas, mediante el Pp E018.
4. Evaluar el desempeño del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., mediante la operación del Pp E018 en 2024 y, con ello, su contribución para impulsar el financiamiento de proyectos de infraestructura, en estados y municipios, para inducir la participación del sector privado.
5. Verificar que, en 2024, el diseño de la MIR del Pp E018 cumplió con las directrices generales del Sistema de Evaluación de Desempeño, así como los avances reportados en los documentos de rendición de cuentas, y de los recursos ejercidos para lograr dichos avances.
6. Identificar la alineación de los servicios de constitución de garantías financieras que, en 2024, otorgó el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., en el marco del Pp E018, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
7. Constatar que, en 2024, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C., contó con un proceso para implementar el control interno, conforme a la normativa aplicable, que le otorgara una seguridad razonable en el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp E018.

Áreas Revisadas

Las unidades de Planeación y Estrategia de Sustentabilidad, de Financiamiento a Proyectos, de Financiamiento y Asistencia Técnica a Gobiernos, y de Finanzas del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.