

**Instituto Nacional del Emprendedor**

**Apoyo a Emprendedores y Micro, Pequeñas y Medianas Empresas**

Auditoría de Desempeño: 2017-5-10E00-07-0402-2018

402-DE

***Criterios de Selección***

Se consideraron tres aspectos:

- 1.- el impacto positivo que se espera de la fiscalización al desempeño.
- 2.- el análisis del diseño normativo de la política pública, el programático-presupuestal y sobre la rendición de cuentas.
- 3.- la importancia, pertinencia y factibilidad de la materia por revisar.

***Objetivo***

Fiscalizar el cumplimiento del objetivo de impulsar, mediante apoyos económicos, a los emprendedores y fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas.

**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***

La auditoría abarcó el ejercicio fiscal 2017 sobre los resultados relacionados con la política empresarial para impulsar a los emprendedores y fortalecer a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES), y se analizaron, en retrospectiva, los resultados obtenidos en el periodo 2014-2017.

Respecto de la profundidad temática, la auditoría englobó el cumplimiento de los objetivos relativos a impulsar a los emprendedores y fortalecer el desarrollo de las MIPYMES para

incrementar su productividad. Asimismo, se evaluó el diseño de las reglas de operación del Fondo Nacional Emprendedor, su cobertura y metodología para determinar su población objetivo, así como los efectos de los subsidios otorgados para la creación, consolidación y productividad de las MIPYMES; la entrega de los apoyos por asignación directa, y por medio de Organismos Intermedios, y a las empresas siniestradas, y que la información que generó el Sistema Emprendedor fue confiable y de calidad; que en los documentos de rendición de cuentas se informó sobre el avance en la atención del problema público relativo a la baja productividad de las MIPYMES; se revisó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); el cumplimiento de las Normas Generales de Control Interno; así como la aplicación de los recursos presupuestarios.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro de los objetivos establecidos. En el desarrollo de la auditoría, los datos proporcionados por el ente fiscalizado no fueron suficientes, ni de calidad, poco confiables y sin consistencia, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas de la política de apoyo a emprendedores y MIPYMES.

### **Antecedentes**

Desde la década de los 50, las políticas de desarrollo económico implementadas por el Gobierno Federal han mostrado su interés en apoyar a las MIPYMES. Basados en esas políticas, se llevaron a la práctica programas y se establecieron instrumentos, tanto de fomento como de protección, teniendo como criterios que estas empresas eran clave para el desarrollo del país por su capacidad de crear empleo.

En 2002, se decretó la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, a fin de promover el desarrollo económico nacional mediante el fomento a la creación de las MIPYMES y el apoyo para su viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad.

En el periodo de 2001 a 2003, la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPYME) de la Secretaría de Economía (SE) operó el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPYME), el Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP), el Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOAFI), y el Programa de Centros de Distribución en Estados Unidos (FACOE), los cuales compartían el objetivo general de apoyar a las MIPYMES para el desarrollo de su competitividad. Los programas incluían objetivos, cobertura, población objetivo y líneas de apoyo comunes o similares, lo que ocasionó que disminuyera el efecto pretendido en su operación, así como dificultades en el otorgamiento de los apoyos autorizados. <sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Secretaría de Economía, Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación para el otorgamiento de apoyos del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME), 2004.

Los fondos señalados anteriormente se fusionaron en 2004 para crear el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME), el cual también fue operado por la SPYME, con el objetivo de otorgar apoyos a proyectos que fomentaran la creación, consolidación y competitividad de las MIPYMES y las iniciativas de los emprendedores, así como promover la inversión productiva que permitiera crear más y mejores empleos, más y mejores MIPYMES, y más y mejores emprendedores.

En 2013, la SPYME cambió de personalidad jurídica, con lo que se creó el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), como un órgano administrativo desconcentrado de la SE, con el objetivo de instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo incluyente a emprendedores y a las MIPYMES, impulsando su innovación, competitividad y proyección en los mercados nacional e internacional para aumentar su contribución al desarrollo económico y bienestar social, así como contribuir al desarrollo de políticas que fomenten la cultura y la productividad empresarial.<sup>2/</sup> En el mismo año se implementó el programa Fondo Emprendedor, administrado por el INADEM, con el fin de aumentar el acceso y aprovechamiento a las tecnologías de la información y comunicación por parte de las MIPYMES, por medio del otorgamiento de apoyos para las inversiones en conectividad; capacitación, consultoría y asistencia técnica; equipamiento, y/o software.

En 2014, se fusionaron el Programa Fondo Emprendedor y el Fondo PYME, para crear el Fondo Nacional Emprendedor (FNE), con el objetivo de apoyar a emprendedores e impulsar la consolidación de una economía que se sustentara crecientemente en MIPYMES más productivas, ubicadas en sectores estratégicos.<sup>3/</sup>

Para 2017, el programa FNE continuó operando, con el objetivo de incrementar la productividad en las micro, pequeñas y medianas empresas, principalmente las ubicadas en sectores estratégicos, de conformidad con lo que señalan sus reglas de operación.

El programa tiene cobertura nacional y su población objetivo se compone de emprendedores y micro, pequeñas y medianas empresas pertenecientes a los sectores estratégicos.

En las mismas reglas de operación se señala que los subsidios serían entregados por medio de dos modalidades: convocatorias públicas y asignación directa.<sup>4/</sup>

---

<sup>2/</sup> Manual de Organización General de la Secretaría de Economía, 2013.

<sup>3/</sup> De acuerdo con el Instituto Nacional del Emprendedor los sectores estratégicos son “sectores productivos prioritarios para lograr el desarrollo económico nacional definidos como tales conjuntamente por la SE, el INADEM y las entidades federativas”. El mismo ente informó que los principales sectores estratégicos son los siguientes: agroindustrial, automotriz, industria textil, productos para la construcción, productos químicos, equipo médico, servicios logísticos y servicios turísticos.

<sup>4/</sup> Convocatorias públicas: las emitidas por el INADEM, con visto bueno de la SE, para participar en la presentación de proyectos u obtención de apoyos, y en las que se establecen las características, términos y requisitos de dicha participación.

Asignación directa: es la entrega de apoyos sin que medie una convocatoria cuando se traten de proyectos estratégicos, al amparo de un convenio de coordinación, y específicos.

El INADEM busca atender el problema de la elevar la productividad en las micro, pequeñas y medianas empresas, principalmente las ubicadas en sectores estratégicos.

### Resultados

#### 1. Diseño de las reglas de operación

En este resultado se evaluó el diseño de las Reglas de Operación del programa presupuestario S020 “Fondo Nacional Emprendedor” (FNE) y su consistencia con lo establecido en los artículos 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y 30 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio 2017. El resultado del análisis, se muestra en el cuadro siguiente:

Problema público	Baja productividad de las MIPYMES.
Objetivo del PND 2013-2018	Desarrollar los sectores estratégicos del país.
Objetivo del PRODEINN 2013-2018	Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES.

DISEÑO DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO S020 “FONDO NACIONAL EMPRENDEDOR”, 2017		
Marco normativo	Reglas de Operación (RO)	Análisis
Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria		
Artículo 75, fracción I, identificar con precisión a la población objetivo, por grupo específico.	En el numeral 4 se establece que el FNE tiene una cobertura nacional y su población objetivo consta de dos categorías:  I. Emprendedores con interés de formalizar su empresa, y  II. MIPYMES con interés de incrementar su productividad, las pertenecientes a los sectores estratégicos de las 32 entidades federativas y aquéllas con capacidad de innovación como las consideradas en convocatorias específicas.  Asimismo, podrán recibir los apoyos las grandes empresas, las instituciones y organizaciones del sector público y privado cuando sus proyectos permitan atender a la población objetivo.	Existe ambigüedad en la definición de la población objetivo, debido a que no sólo emprendedores y MIPYMES son susceptibles de ser beneficiarios, sino que también grandes empresas, instituciones y organizaciones del sector público y privado, sin que resulte claro si, al recibir recursos, también formarían parte de la población objetivo, o de qué manera los proyectos atenderían a dicha población.
Artículo 75, fracción II, prever montos máximos por beneficio y por porcentaje del costo total del programa.	En el numeral 6 se señala que se otorgarán apoyos del FNE en cada una de las categorías de acuerdo con las modalidades previstas en el Anexo K de las RO.  En el numeral 36 se establece que el presupuesto federal que se asigna al FNE será distribuido de la siguiente manera:  Se destinará a apoyos para lo población objetivo, del cual al menos el 75.0% se destinará mediante convocatorias y/o casos de desastres naturales y hasta el 25.0% a proyectos de asignación directa.	En las RO se establece que del presupuesto se destinará el 75.0% para convocatorias y el 25.0% por asignación directa; sin embargo, al analizar el anexo K, sólo se encuentran las categorías, las convocatorias, los convocados y el objeto de las 14 convocatorias determinadas, pero no se establecen los montos máximos por beneficio correspondiente a asignación directa y por convocatoria.

DISEÑO DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO SO20 "FONDO NACIONAL EMPRENDEDOR", 2017		
Marco normativo	Reglas de Operación (RO)	Análisis
	Adicionalmente se podrá aumentar o reducir en un 10.0% la relación antes mencionada, siempre y cuando se cuente con la aprobación del consejo directivo.	Si bien en las reglas de operación se establece que al menos el 75.0% deberá ser destinado por convocatoria y hasta el 25.0% por asignación directa, no precisó montos máximos por beneficio.
Artículo 75, fracción III, procurar que el mecanismo de distribución, operación y administración otorgue acceso equitativo a todos los grupos sociales y género.	<p>En el numeral 36 se establece que el porcentaje distribuido vía convocatorias se asignará proporcionalmente a 3 grupos de entidades federativas para propiciar equidad regional, de manera que las entidades federativas compitan por los recursos de las distintas convocatorias con sus pares de un mismo nivel de desarrollo.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se definen 12 entidades federativas, entre las que se distribuirá el 38.0% del presupuesto de las convocatorias.</li> <li>2. Se definen 10 entidades federativas, entre las que se distribuirá el 31.0% del presupuesto de las convocatorias.</li> <li>3. Se definen 10 entidades federativas entre las que se distribuirá el 31% del recurso de las convocatorias.</li> </ol> <p>Con el objeto de promover la equidad entre proyectos de diversos montos, el sistema emprendedor clasificará los proyectos en rangos de monto de aportación de la siguiente manera:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El 33.0% del recurso de una convocatoria se canalizará a proyectos considerados grandes, que están en un rango de entre el 80.0% y 100.0% del monto máximo otorgado en la convocatoria.</li> <li>• El siguiente 33.0% del recurso de una convocatoria se canalizará a proyectos considerados medianos, que están en un rango de entre el 50.0% y 79.0% del monto máximo otorgado.</li> <li>• El siguiente 34.0% del recurso de una convocatoria se canalizará a proyectos considerados pequeños, que están en un rango de hasta el 49.0% del monto máximo otorgado.</li> </ul>	Se considera que las RO cumplen con lo establecido en la LFPRH, ya que indican el mecanismo de distribución, operación y administración de los recursos otorgados para propiciar equidad regional y entre proyectos.
Artículo 75, fracción IV, garantizar que los recursos se canalicen exclusivamente a la población objetivo y asegurar que el mecanismo de distribución, operación y administración facilite la obtención de información y la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación, así como evitar que se destinen recursos a una administración costosa y excesiva.	<p>En el numeral 7 se establece que los apoyos del FNE se entregarán directamente a la población objetivo, y de manera indirecta por conducto de Organismos Intermedios.</p> <p>Los apoyos podrán ser entregados también a la población objetivo en términos de los convenios que celebre el INADEM con las dependencias, entidades, instituciones y organizaciones identificados en las reglas, para el desarrollo de proyectos otorgados mediante asignación directa o aquellos destinados a apoyar MIPYMES siniestradas.</p> <p>En el numeral 14 se establece que con el propósito de contribuir a la agilidad, eficiencia, transparencia y sustentabilidad del FNE, la presentación de las solicitudes de apoyo, las evaluaciones del Sistema</p>	<p>Si bien, en las reglas de operación se debe establecer que los recursos serán entregados directamente a la población objetivo que, de acuerdo con dichas reglas, son los emprendedores y MIPYMES, no se garantiza que los recursos se canalicen exclusivamente a la misma, ya que en el numeral 4 se señala que también podrán recibir los recursos las grandes empresas, instituciones y organizaciones del sector público y privado.</p> <p>Asimismo, en las RO se señala que el Sistema Emprendedor es el medio por el cual se realiza el registro del proceso para la entrega y seguimiento de los recursos; sin embargo, dicho sistema no facilita la obtención de</p>

DISEÑO DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO S020 "FONDO NACIONAL EMPRENDEDOR", 2017		
Marco normativo	Reglas de Operación (RO)	Análisis
	Nacional de Evaluadores y del Comité Estatal, las resoluciones del Consejo Directivo, las notificaciones a los proyectos que fueron aprobados o rechazados, los acuerdos y actas de las sesiones del consejo directivo, los instrumentos jurídicos, los desistimientos, la comprobación y seguimiento de los proyectos apoyados por el FNE, dudas, aclaraciones, comentarios, el soporte técnico, así como el cierre de proyectos, se realizarán exclusivamente mediante el Sistema Emprendedor.	información y la evaluación de los beneficios económicos.
Artículo 75, fracción V, incorporar mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación que permitan ajustar las modalidades de su operación o decidir sobre su cancelación.	En el numeral 19 se establecen los mecanismos y procedimientos de evaluación y aprobación de los proyectos. En el numeral 35, fracción VII, se señala que los beneficiarios deberán aceptar y facilitar tanto la realización de visitas de supervisión como la evaluación y seguimiento del desempeño y resultados de los proyectos que le fueron aprobados.	En las RO se incorporan mecanismos de evaluación, aprobación y supervisión de los proyectos aprobados; además, se señala que los beneficiarios son los encargados de rendir informes del estado de cada proyecto apoyado por el FNE.
Artículo 75, fracción VI, buscar fuentes alternativas de ingreso para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios.	En el numeral 29 se señala que los apoyos del FNE destinados a la ejecución de un proyecto, podrán ser complementados con la aportación de recursos de los sectores público, privado, social o del conocimiento en la proporción y monto que establezca en la convocatoria o convenio respectivo.	En las RO se definen los criterios para buscar fuentes alternativas de financiamiento de los sectores público, privado, social o del conocimiento para la ejecución de los proyectos.
Artículo 75, fracción VII, asegurar la coordinación de acciones entre dependencias y entidades para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos y reducir gastos administrativos.	En el numeral 27 se establece que el beneficiario u organismo intermedio deberá firmar una carta bajo protesta de decir la verdad, en donde manifieste que no ha recibido un apoyo del mismo tipo por parte de otra dependencia o entidad del Gobierno Federal, con el objetivo de evitar duplicidades en el ejercicio del recurso.	Las RO no establecen la manera de asegurar una coordinación de acciones entre dependencias y entidades para evitar duplicidades en la entrega de apoyos; únicamente pide al beneficiario u Organismo Intermedio una carta firmada de no haber recibido otro apoyo, lo que no garantiza que se evita la duplicidad.
Artículo 75, fracción VIII, prever la temporalidad en su otorgamiento.	En las RO no se identifica un numeral sobre la temporalidad del otorgamiento de los subsidios.	Las RO no previenen la temporalidad en el otorgamiento de apoyos.
Artículo 75, fracción X, reportar su ejercicio en los informes trimestrales, detallando los elementos a que se refieren las fracciones I al IX, incluyendo el importe de los recursos.	En el numeral 35, fracción XX, se establece que es obligación de los beneficiarios u Organismos Intermedios presentar informes trimestrales en los que se identificarán a la población objetivo del proyecto y la relación de emprendedores y MIPYMES a ser atendidas.	Las RO establecen la entrega de información de los beneficiarios del programa y de los Organismos Intermedios, mediante informes trimestrales, en los cuales se informará sobre la población objetivo del proyecto y la relación de emprendedores y MIPYMES a ser atendida; sin embargo, no se establece la obligación de reportar lo referente a los montos máximos, los mecanismos de distribución, la canalización de los recursos, la duplicidad de entrega de apoyos y la temporalidad.
Presupuesto de Egresos de la Federación		
Artículo 30, inciso a) las reglas de operación deberán ser simples, precisas y de fácil acceso para los beneficiarios.		Aunque las reglas de operación son de fácil acceso debido a que se publican en internet; no son precisas ya que presentan ambigüedades: <ul style="list-style-type: none"> <li>Respecto de la población objetivo, en las reglas de operación se definió como los emprendedores y MIPYMES, pero se</li> </ul>

DISEÑO DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO S020 "FONDO NACIONAL EMPRENDEDOR", 2017		
Marco normativo	Reglas de Operación (RO)	Análisis
		<p>establece que podrán recibir los apoyos empresas grandes, las instituciones y organizaciones del sector público y privado cuando sus proyectos permitan atender a la población objetivo; las cuales no están identificadas ni cuantificadas; tampoco es claro en las reglas si los recursos se harán llegar posteriormente a la población objetivo y de qué manera, ni la forma en que dichos proyectos permitirán la atención de la población objetivo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En las reglas no definen montos máximos por beneficio.</li> <li>• No precisa de qué manera se realizan las acciones de coordinación entre dependencias y entidades para evitar duplicidades en la entrega de los apoyos.</li> </ul>
<p>Artículo 30, inciso j) se promoverá la transparencia y acceso a la información pública, así como la eficiencia y eficacia de los recursos públicos.</p>		<p>El INADEM cuenta con el sistema emprendedor, el cual es la herramienta para el registro de entrega y seguimiento de los apoyos otorgados. Asimismo, en las reglas se precisa que se deberán elaborar informes trimestrales; sin embargo, sólo se señala que en ellos deberá identificar a la población objetivo y la relación de emprendedores y MIPYMES a ser atendidas, por lo que no se promueve la transparencia y acceso a la información pública.</p>
Lineamientos para la vinculación de la Matriz de Indicadores para Resultados y las reglas de operación de los programas correspondientes		
<p>Numeral 3, los objetivos específicos deben ser concisos, alcanzables y medibles, y enunciados que establezcan lo que se desea alcanzar con el programa.</p>	<p>Son objetivos específicos del Fondo Nacional Emprendedor:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar el grado de acceso de las MIPYMES y emprendedores a financiamiento y capital;</li> <li>• Desarrollar capacidades de gestión y habilidades gerenciales en las MIPYMES y emprendedores;</li> <li>• Fortalecer las capacidades productivas, tecnológicas y de innovación de las MIPYMES y emprendedores, y</li> <li>• Mejorar el grado de inserción de las MIPYMES y emprendedores en cadenas globales de valor.</li> </ul>	<p>Los objetivos específicos se vinculan con lo que se pretende lograr con el programa que es el incremento de la productividad de las MIPYMES en los sectores estratégicos mediante acciones que las favorezcan; sin embargo, se considera que, no son medibles, ya que no incluyen un parámetro de evaluación, por lo que no es posible determinar si son alcanzables.</p>
<p>Numeral 8, operación; se debe describir cronológica y genéricamente las etapas que se deben seguir en la ejecución del programa, identificando actores y tiempos.</p>	<p>En el numeral 7 se establece que los apoyos del FNE se entregarán directamente a la población objetivo, y de manera indirecta por conducto de organismos intermedios en términos de las reglas de operación, y de conformidad con los requisitos que se determinen en las convocatorias que para tal efecto se expidan.</p>	<p>En las reglas de operación no se describen cronológica y genéricamente las etapas que se deben seguir en la ejecución del programa.</p> <p>En cuanto a los actores, las reglas son ambiguas, ya que en el numeral 7 se establece que se deben entregar los subsidios directamente a la población objetivo; sin embargo, en su numeral 22 se señala cuáles entidades, dependencias y asociaciones pueden ser susceptibles de un apoyo por medio de esta modalidad, lo cual es contradictorio al constatarse que, en 2017, en ningún caso se le otorgó un apoyo a un beneficiario o a una</p>

DISEÑO DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO S020 "FONDO NACIONAL EMPRENDEDOR", 2017		
Marco normativo	Reglas de Operación (RO)	Análisis
		<p>MIPYME directamente. Asimismo, el instituto no acreditó cómo evaluó que los proyectos que apoyó fueron estratégicos y específicos.</p> <p>Respecto de la entrega por convocatoria no se acreditan los criterios utilizados para determinar a los Organismos Inter-medios.</p>

FUENTE: cuadro elaborado por la ASF con base en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Presupuesto de Egresos de la Federación, las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor y los Lineamientos para la vinculación de la Matriz de Indicadores para Resultados y las reglas de operación de los programas correspondientes.

A partir del análisis de las reglas de operación del FNE y del marco normativo se constató que, si bien, son de fácil acceso; los apartados que se refieren a la población objetivo, montos por otorgar y lo relativo a la coordinación entre instituciones no están definidos con precisión; además, no cuentan con disposiciones para promover la eficiencia y eficacia de los recursos públicos.

Las deficiencias en el diseño de las reglas de operación limitan la eficacia y eficiencia en la operación del programa, y no garantizan su adecuada operación; impiden el seguimiento de los subsidios otorgados a la población objetivo; son ambiguas en la definición del otorgamiento por asignación directa, ya que se constató que lo realizan por medio de Organismos Intermedios, y permiten la discrecionalidad en la entrega de los recursos.

Del análisis de las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, vigentes en 2017, se desprende que si bien, en ellas se incluyen los mecanismos para la distribución, operación y administración del programa y se establecen criterios para buscar fuentes alternativas de financiamiento de los sectores público, privado y social, se presentan las deficiencias que se señalan a continuación:

- No establecen con precisión la población objetivo, debido a que no sólo emprendedores y MIPYMES son susceptibles de los apoyos del programa, sino que también grandes empresas, instituciones y organizaciones del sector público y privado cuando sus proyectos permitan atender a la población objetivo, por lo que no se asegura que los subsidios sean otorgados exclusivamente a emprendedores y MIPYMES.
- La información sobre el monto por beneficio de los apoyos otorgados mediante las convocatorias y asignación directa no se presenta en las reglas de operación, sólo se establece que al menos el 75.0% deberá ser destinado por convocatoria y hasta el 25.0% por asignación directa.
- El fondo establece en su normativa mecanismos de evaluación, aprobación y supervisión de los proyectos aprobados; además, en las reglas se indica que es



responsabilidad de los beneficiarios incorporar en el Sistema Emprendedor los informes trimestrales y finales del estado de cada proyecto, pero no se establece la obligación de reportar lo referente a los montos máximos, los mecanismos de distribución, la canalización de los recursos, la no duplicidad de entrega de apoyos y la temporalidad de entrega.

- En las reglas de operación no se establecen mecanismos para coordinar las acciones entre dependencias para evitar otorgar al mismo beneficiario más de un apoyo.
- No prevé una temporalidad para la entrega de los recursos, no cuenta con un medio eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas que pretenden lograr y no dispone de reportes trimestrales de la operación del programa.
- No cuenta con indicadores específicos, medibles, alcanzables y orientados a resultados; además de no incluir plazos para el cumplimiento de sus metas.

Mediante el oficio núm. E00.2018.DGAPES.1616 del 19 de septiembre de 2018, el INADEM acreditó que en las Reglas de Operación 2018 del Fondo Nacional Emprendedor ya no se incluyó en la población objetivo a las grandes empresas, las instituciones y a organizaciones del sector público y privado por lo que se señala únicamente como población objetivo a los emprendedores con interés de formalizar su empresa y a las MIPYMES legalmente constituidas conforme a las leyes mexicanas con interés de incrementar su productividad, principalmente las ubicadas en sectores prioritarios de las 32 entidades federativas y aquellas con capacidad de innovación consideradas en las convocatorias específicas, por lo que se subsanaron dos observaciones relativas a la definición de población objetivo.

**2017-5-10E00-07-0402-07-001 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor incorpore en las reglas de operación del Pp S020 "Fondo Nacional Emprendedor" mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación de los apoyos otorgados mediante el Fondo Nacional Emprendedor, a fin de contar con reglas de operación precisas y claras que garanticen la eficiencia y eficacia de los recursos públicos y contribuyan a evitar la opacidad y discrecionalidad en el uso y aplicación de los recursos públicos, de conformidad con el artículo 75, fracciones II, V, VII, VIII y X, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-5-10E00-07-0402-07-002 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor incorpore en sus reglas de operación del Fondo Nacional Emprendedor estrategias de coordinación con dependencias para que se asegure de que no exista duplicidad en la entrega de los apoyos, a fin de contar con reglas de operación precisas y claras que garanticen la eficiencia y eficacia de los recursos públicos y contribuyan a evitar la opacidad y discrecionalidad en el uso y aplicación de los recursos públicos, de conformidad con el artículo 75, fracciones II, V, VII, VIII y X, de la Ley Federal de

Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-5-10E00-07-0402-07-003 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor incorpore en sus reglas de operación del Fondo Nacional Emprendedor la temporalidad de la entrega de los recursos e implemente acciones que garanticen la entrega de informes trimestrales, a fin de contar con reglas de operación precisas y claras que garanticen la eficiencia y eficacia de los recursos públicos y contribuyan a evitar la opacidad y discrecionalidad en el uso y aplicación de dichos recursos, de conformidad con el artículo 75, fracciones II, V, VII, VIII y X, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2.** Población potencial, objetivo y atendida

a) Población potencial

El INADEM definió en sus reglas de operación y en el diagnóstico del Fondo Nacional Emprendedor que su población potencial son los emprendedores con interés de crear un negocio formal, las MIPYMES interesadas en incrementar su productividad, pertenecientes a sectores estratégicos definidos en cada entidad federativa y las MIPYMES que tienen capacidad de innovación.

Se verificó que el INADEM utilizó la siguiente metodología para identificar a la población potencial:

## METODOLOGÍA DE LA POBLACIÓN POTENCIAL DEL Pp S020, 2017

Población potencial	Metodología	Población potencial
Emprendedores con interés de crear un negocio formal	<ul style="list-style-type: none"> <li>En 2016, se consideraron los 13,400,890 trabajadores independientes de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE).</li> <li>Del total de trabajadores independientes, se definieron como emprendedores a los 1,413,167 individuos que iniciaron su negocio en el primer trimestre de 2014 y 2015.</li> <li>Del total de emprendedores (1,413,167) se restaron 1,213,744 negocios concentrados en el sector hogares, como parte de los negocios informales, para identificar 199,423 emprendedores recientes en el sector formal privado.</li> <li>De los emprendedores recientes en el sector formal privado se identificaron 119,653 emprendedores pertenecientes a los sectores estratégicos como población potencial para la operación del FNE en 2016.</li> <li>Para la operación del programa en 2017, se determinó una tasa de crecimiento neta anual de 1.5%, porcentaje que se obtuvo mediante la proporción que representaron los 199,423 emprendedores recientes en el sector formal privado respecto de los 13,400,890 trabajadores independientes. Resultó una población potencial de 121,448 emprendedores.</li> </ul>	121,448
a) MIPYMES con interés de incrementar su productividad, que forman parte de los sectores estratégicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se estableció, mediante la consulta de la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las MIPYMES (ENAPROCE) de 2016, el Censo Económico de 2014 y las agendas sectoriales identificadas en 2016 por la Subsecretaría de Industria y Comercio, una población potencial de 188,029 MIPYMES en 2016.</li> <li>Para la operación del programa en 2017, se determinó una tasa de crecimiento neta anual del 2.2% respecto de la cifra de 2016. Resultó una población potencial de 192,166 MIPYMES.</li> </ul>	192,166
b) MIPYMES con capacidad de innovación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se determinaron como población, a las 268,992 MIPYMES carentes en el uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC's), derivadas de la ENAPROCE de 2016, para la ejecución del FNE del mismo año.</li> <li>Para la operación del programa en 2017, se determinó una tasa de crecimiento neta anual del 2.2%. Resultó una población potencial de 274,909 MIPYMES.</li> </ul>	274,909

FUENTE: cuadro elaborado por la ASF con base en el documento denominado "Población potencial, objetivo y atendida del Fondo Nacional Emprendedor para el ejercicio fiscal 2017" remitido por el INADEM mediante el oficio núm. E00.2018.CGPEES.0445 del 19 de abril de 2018.

En el análisis de la metodología del INADEM, se identificó que, para 2017, el instituto determinó una población potencial de 121,448 emprendedores; sin embargo, no especificó las razones para tomar como base el primer trimestre de 2014 y 2015 como criterios para definir 1,413,167 emprendedores; tampoco justificó por qué a los 1,213,744 negocios concentrados en el sector de los hogares los consideró como parte del sector informal y fueron excluidos; además, no explicó cómo identificó que 119,653 emprendedores pertenecían a sectores estratégicos y el instituto no acreditó como determinó la tasa de crecimiento neta anual de 1.5%, que utilizó para determinar a la población potencial de emprendedores en 2017.

Respecto de las MIPYMES con interés de incrementar su productividad, el INADEM obtuvo una población potencial de 192,166 empresas, pero en su determinación no justificó los criterios para utilizar la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las MIPYMES (ENAPROCE) de 2016, el Censo Económico de 2014 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y las agendas sectoriales identificadas en 2016 por la

Subsecretaría de Industria y Comercio; asimismo, se verificó que se careció de un diagnóstico para determinar aquellas empresas que, debido a su problemática, debían ser consideradas como población potencial y, por tanto, susceptibles de ser atendidas.

En cuanto a las MIPYMES con capacidad de innovación, identificó una población potencial de 274,909 empresas; sin embargo, se verificó que sólo consideró a las MIPYMES que no utilizan TIC'S <sup>5/</sup> como aquellas con capacidad de innovación, sin justificar la exclusión de los negocios con alguna tecnología, aun cuando éstos son una población potencial susceptible de mejora.

Lo anterior refleja que su metodología no es clara ni precisa, por lo que no se puede asegurar que esté bien diseñada; asimismo, la ausencia de un diagnóstico para definir empresas con problemas para innovar y elevar su productividad impiden focalizar adecuadamente los subsidios a la población objetivo que requiere ser apoyada y que se cumplan los objetivos del programa.

#### b) Población objetivo

En las reglas de operación del FNE se definió que su población objetivo se divide en dos categorías:

- I. Emprendedores con interés de formalizar su empresa, y
- II. MIPYMES con interés de incrementar su productividad, las pertenecientes a los sectores estratégicos de las 32 entidades federativas y aquellas con capacidad de innovación como las consideradas en convocatorias específicas.

Asimismo, señalan que podrán recibir los apoyos las grandes empresas, las instituciones y organizaciones del sector público y privado cuando sus proyectos permitan atender a la población objetivo.

El instituto informó que la identificación de la población objetivo la realizó considerando los resultados de la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) de 2016; la reducción presupuestaria del 50.0% del FNE respecto del ejercicio fiscal 2016; la eliminación de cinco convocatorias del programa en 2017; las metas de atención comprometidas por el FNE en 2016; el presupuesto asignado para cada convocatoria, y las restricciones de recursos humanos con que operó el programa en 2017. Con el análisis de la base de datos de la población objetivo de 2017, se obtuvieron los resultados que se muestran a continuación:

---

<sup>5/</sup> De acuerdo con el glosario del INADEM las TIC'S son el conjunto de tecnologías que sirven para simplificar y mejorar las actividades de una empresa o negocio, para que optimicen sus capacidades administrativas, productivas y comerciales, y favorezcan sus oportunidades de negocio tanto en el mercado nacional como internacional.

POBLACIÓN OBJETIVO DEL Pp S020, EN 2016 y 2017

Grupo específico	Población objetivo		Variación
	2016 (1)	2017 (2)	2016-2017 (3) = (1) – (2)
Emprendedores	75,000	67,000	8,000
MIPYMES	160,000	43,644	116,356
- con interés de incrementar su productividad	100,000	20,644	79,356
- con capacidad de innovación	60,000	23,000	37,000

FUENTE: elaborado por la ASF con información entregada por el INADEM mediante el oficio núm. E00.2018.CGPEES.0445 del 26 de abril de 2018.

Se identificó que el instituto determinó una población objetivo de 67,000 emprendedores y 43,644 MIPYMES, de las cuales 20,644 fueron empresas con interés de incrementar su productividad y 23,000 con capacidad de innovación, pero no acreditó cómo determinó, mediante una metodología, la población objetivo, ya que no dio evidencia de los resultados de la encuesta ENAPROCE, ni de las reducciones y restricciones presupuestarias, así como de los demás criterios que argumentó que utilizó; además, la población objetivo de 67,000 emprendedores y 43,644 MIPYMES determinada en 2017 fue inferior, de manera representativa a la de 2016 de 75,000 emprendedores y 160,000 MIPYMES, sin que el INADEM acreditara las razones de la disminución.

De lo anterior, se desprende que la población objetivo no se determinó con precisión ni claridad, lo que limita la focalización de los subsidios a las MIPYMES con problemas de productividad y a los emprendedores con interés de formar su empresa.

#### c) Población atendida

Para evaluar la cobertura de atención del programa Fondo Nacional Emprendedor, se analizaron las bases de datos de la población objetivo y atendida por entidad federativa de emprendedores y MIPYMES. El resultado se muestra en el cuadro siguiente:

COBERTURA DEL Pp S020, 2017

(personas, empresas)

Región	Entidad federativa	Emprendedores			MIPYMES		
		Población objetivo (1)	Población atendida (2)	Cobertura (3) = (2)/(1)*100	Población objetivo (4)	Población atendida (5)	Cobertura (6) = (5)/(4)*100
I	Aguascalientes	628	5,578	888.2	592	1,694	286.1
I	Ciudad de México	5,792	13,132	226.7	4,746	17,091	360.1
I	Coahuila	1,551	2,716	175.1	986	1,861	188.7
I	Nuevo León	2,746	4,652	169.4	3,467	4,951	142.8
I	Jalisco	3,621	82	2.3	3,840	11,222	292.2
I	Sonora	1,544	0	0.0	1,041	3,630	348.7
I	Baja California	1,746	1,954	111.9	1,513	2,212	146.2
I	Querétaro	897	0	0.0	888	2,258	254.3
I	San Luis Potosí	819	62	7.6	1,039	2,162	208.1
I	Chihuahua	1,720	0	0.0	1,687	3,614	214.2
I	Guanajuato	3,028	15	0.5	1,457	4,658	319.7
I	México	8,885	2	0.0	2,130	10,864	510.0
II	Sinaloa	1,975	5,830	295.2	1,289	7,287	565.3
II	Morelos	1,015	20	2.0	517	5,256	1,016.6
II	Hidalgo	1,770	2,075	117.2	677	2,351	347.3
II	Colima	542	0	0.0	439	1,585	361.0
II	Yucatán	920	587	63.8	837	1,996	238.5
II	Quintana Roo	962	10	1.0	1,094	2,950	269.7
II	Puebla	3,252	2,160	66.4	2,124	4,011	188.8
II	Veracruz	3,450	27	0.8	1,391	3,623	260.5
II	Durango	1,290	0	0.0	575	1,081	188.0
II	Tamaulipas	3,197	1	0.0	2,228	3,139	140.9
III	Oaxaca	1,814	2,008	110.7	1,370	8,141	594.2
III	Zacatecas	1,106	500	45.2	449	3,651	813.1
III	Campeche	381	1,545	405.5	584	1,027	175.9
III	Michoacán	3,185	4,000	125.6	2,048	4,186	204.4
III	Guerrero	1,371	1,000	72.9	708	2,048	289.3
III	Chiapas	2,262	0	0.0	1,322	4,209	318.4
III	Nayarit	1,129	1	0.1	543	1,528	281.4
III	Baja California Sur	735	0	0.0	769	1,187	154.4
III	Tabasco	2,488	400	16.1	747	1,807	241.9
III	Tlaxcala	1,179	0	0.0	547	685	125.2
<b>Total</b>		<b>67,000</b>	<b>48,357</b>	<b>72.2</b>	<b>43,644</b>	<b>127,965</b>	<b>293.2</b>

FUENTE: elaborado por la ASF con información contenida en las bases de datos proporcionadas por el INADEM mediante el oficio núm. E00.2018.CGPEES.0467 del 26 de abril de 2018.

En el análisis, se obtuvo que el INADEM atendió a 48,357 emprendedores, que representaron 72.2% de los 67,000 determinados como población objetivo; sin embargo, en 10 entidades, la población reportada como atendida fue mayor que la objetivo (Aguascalientes, Ciudad de México, Coahuila, Nuevo León, Baja California, Sinaloa, Hidalgo, Oaxaca, Campeche, y Michoacán), lo cual resulta inconsistente. En cuanto a las MIPYMES atendidas, se observó que los datos reportados no fueron congruentes, ya que, de acuerdo con la información analizada, atendió a 127,965 MIPYMES, cifra que resulta superior 193.2% respecto de la población objetivo, inconsistencia que también se aprecia en los 32 estados de la república en los que, según la base de datos, se dieron los apoyos, sin que la entidad fiscalizada proporcionara información que justifique dicha irregularidad. Cabe señalar que no se tuvo evidencia de documentación que acredite la cifra de emprendedores y MIPYMES beneficiados, lo que denota falta de transparencia de la información.

Las inconsistencias observadas demuestran que la metodología para determinar la población objetivo no es adecuada, o tiene debilidades en su diseño, lo que le resta confiabilidad a las bases de datos, y afecta la identificación de MIPYMES y emprendedores que requieren ser atendidos, así como la transparencia de la aplicación de los subsidios.

Para evaluar la cobertura, la entidad fiscalizada informó que, en 2017, la midió con el indicador denominado “Porcentaje de cobertura del Fondo Nacional Emprendedor”,<sup>5/</sup> el cual se muestra a continuación:

INDICADOR “PORCENTAJE DE COBERTURA DEL FONDO NACIONAL EMPRENDEDOR” del Pp S020, 2017

Indicador	Definición	Método de cálculo	Unidad de medida	Frecuencia de medición	Meta programada	Meta alcanzada
Porcentaje de cobertura del Fondo Nacional Emprendedor	Mide la cobertura del FNE, entendida como la relación entre la población atendida respecto de la población objetivo en un período determinado.	Población atendida del Fondo Nacional Emprendedor en el período t/población objetivo del Fondo Nacional Emprendedor en el período t*100	Porcentaje	Anual	No disponible	No disponible

FUENTE: elaborado por la ASF con información entregada por el INADEM mediante el oficio núm. E00.2018.CGPEES.0467 del 26 de abril de 2018.

Con el análisis del indicador, se constató que el instituto no dispuso de una meta, ni proporcionó los resultados reportados en dicho indicador; por lo que desconoce el grado de cobertura de atención de emprendedores y MIPYMES, lo que imposibilita al INADEM monitorear y evaluar el resultado del programa, así como rendir cuentas de manera eficiente.

<sup>5/</sup> Indicador establecido para atender una recomendación de la ASF en 2014, el cual se publica desde el primer trimestre de 2016 en los informes trimestrales del FNE.

**2017-5-10E00-07-0402-07-004 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor justifique los criterios relativos a la utilización de encuestas, la identificación del sector formal e informal, los sectores estratégicos y la tasa de crecimiento neta anual de su metodología para determinar a la población potencial y objetivo; y con base en las áreas de oportunidad identificadas realice las adecuaciones necesarias a dicha metodología, a fin de que ésta sea clara y precisa, con el propósito de focalizar adecuadamente los recursos a la población objetivo que los requiere en razón de la problemática específica que se pretende atender con el programa, de conformidad con el artículo 75, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-5-10E00-07-0402-07-005 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor realice un diagnóstico para determinar con precisión la problemática que enfrentan los emprendedores y las MIPYMES, a fin de poder identificar y cuantificar de forma clara y precisa aquéllos que deberán ser considerados como población potencial y objetivo, de conformidad con el artículo 75, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-5-10E00-07-0402-07-006 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor acredite las cifras contenidas en sus bases de datos relativas a la población potencial, objetivo y atendida y adopte medidas para, en ejercicios subsecuentes, eficientar dichas bases, a fin de que proporcionen información clara y precisa de esas poblaciones, eviten la opacidad en el uso de recursos públicos, fortalezcan la rendición de cuentas, y sean de utilidad para cuantificar la población, por grupo específico, región del país, entidad federativa y municipio, en términos de lo mandado en el artículo 75, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-5-10E00-07-0402-07-007 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor determine indicadores específicos, medibles, alcanzables y orientados a resultados, que incluyan plazos para el cumplimiento de sus metas, para contar con un medio eficaz y eficiente para alcanzar y evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del programa presupuestario S020 "Fondo Nacional Emprendedor" en lo referente a la cobertura de atención, a fin de establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año para monitorear y dar seguimiento a los resultados en esta materia, en términos de lo establecido en el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.



**2017-5-10E00-07-0402-07-008 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor aclare y justifique las razones por las cuales en 2017 la población atendida, del Fondo Nacional Emprendedor resultó superior que la objetivo y acredite que implementó mecanismos de control que eviten, en ejercicios subsecuentes, la opacidad en las cifras, a fin de acreditar el número de emprendedores y MIPYMES reportadas como población objetivo y atendida, en términos de lo establecido en el artículo 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

**3. Creación de empresas**

El INADEM informó a la ASF que, para la creación de empresas, implementó la convocatoria 2.3 Programa de Incubación en Línea (PIL), el cual tiene por objetivo brindar a los participantes, de manera gratuita, los conocimientos básicos para transformar su idea de negocio en una empresa y una vez aprobados los módulos cursados con un mínimo de 80 puntos, obtienen un diploma, con el que pueden acceder a los recursos otorgados para la inversión inicial del negocio para la compra de mobiliario, equipo e inventario. Como uno de los requisitos debe tratarse de empresas que tienen de 0 a 12 meses de operación, con registro ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT) estratificadas como personas físicas con actividad empresarial o régimen de incorporación fiscal; sin embargo, no se tuvo evidencia de la razón para usar el criterio de tiempo de operación de hasta 1 año; se considera que este requisito no se corresponde con la definición de emprendedores, que son aquéllos con interés de formalizar su empresa, ni con la proporcionada por el INADEM que define la creación de empresas como las acciones de los emprendedores para transformar una idea de negocio en empresa formal.

El instituto proporcionó un reporte con los proyectos presentados, por tipo de empresa, que se registraron en sus bases de datos como efectivamente apoyados para la creación de empresas, así como de aquéllos que se encuentran en proceso de revisión en etapa de comprobación y seguimiento. El instituto informó que el número definitivo de los proyectos aprobados se tendrá una vez que dichos proyectos se cierren.<sup>2/</sup> De acuerdo con el reporte de proyectos, el número de apoyos otorgados por el FNE susceptibles de registrar como una empresa creada, desagregados por entidad federativa y actividad empresarial se presenta a continuación:

---

<sup>2/</sup> El INADEM define como "proyectos cerrados aquéllos que fueron programados y ejercieron los recursos otorgados.

APOYOS OTORGADOS PARA LA CREACIÓN DE EMPRESAS MEDIANTE EL FNE, 2017

Entidad federativa	Actividad empresarial (empresas)			Total	Participación (%)
	Comercio	Industria	Servicios		
Estado de México	136	88	111	335	11.3
Puebla	128	67	91	286	9.7
Nayarit	133	36	106	275	9.3
Chihuahua	91	31	110	232	7.8
Sinaloa	65	37	101	203	6.9
Quintana Roo	67	39	83	189	6.4
Jalisco	80	26	54	160	5.4
Chiapas	49	77	21	147	5
Campeche	58	16	47	121	4.1
Baja California Sur	52	23	42	117	3.9
Guerrero	58	13	33	104	3.5
San Luis Potosí	24	23	45	92	3.1
Hidalgo	48	13	24	85	2.9
Oaxaca	35	17	32	84	2.8
Sonora	26	19	38	83	2.8
Baja California	27	9	28	64	2.2
Ciudad de México	16	10	23	49	1.7
Coahuila	28	10	11	49	1.7
Querétaro	12	8	23	43	1.4
Morelos	17	8	13	38	1.3
Tlaxcala	15	13	10	38	1.3
Colima	12	6	17	35	1.2
Durango	9	2	16	27	0.9
Michoacán	7	8	13	28	0.9
Nuevo León	10	7	10	27	0.9
Tamaulipas	7	3	9	19	0.6
Yucatán	5	0	7	12	0.4
Veracruz	4	1	0	5	0.2
Zacatecas	1	0	4	5	0.2
Aguascalientes	1	0	2	3	0.1
Tabasco	2	1	1	4	0.1
<b>Total</b>	<b>1,223</b>	<b>611</b>	<b>1,125</b>	<b>2,959</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: elaborado por la ASF con base en la información entregada mediante oficio número E00.2015.CGPEES.0445 del 19 de abril de 2018.

En 2017, según los registros del INADEM, se otorgaron 2,959 apoyos para la creación de una empresa, de los cuales 1,223 fueron para la actividad comercio, 611 para la industria y 1,125 para servicios por un monto de 146,395,583.2 pesos; sin embargo, el instituto no dispuso de la información referente al tipo de negocio al que se refiere cada actividad empresarial. Asimismo, no contó con indicadores ni metas para evaluar la medida en que se ha avanzado en la creación de MIPYMES apoyadas por el programa y no remitió evidencia documental de

los proyectos que informó como apoyados, el monto del apoyo y la entrega de los mismos, así como el tiempo de operación de los proyectos apoyados; además, de no informar el proceso que realizan las empresas para que se les otorgue el subsidio del Programa de Incubación en Línea. En conclusión, se desconocen los resultados obtenidos en la creación de empresas y si son imputables al programa, así como los efectos del mismo en la población beneficiaria.

Tampoco se contó con evidencia de que, de conformidad con el Programa de Incubación en Línea, el INADEM implementó los módulos de capacitación, de que entregó el diploma para ser beneficiario y la comprobación de que el apoyo fue destinado para la compra de mobiliario, equipo e inventario.

Lo anterior denota opacidad en el proceso de entrega de los recursos e información poco confiable, de donde se desprende que el programa no operó con eficacia y eficiencia, además de que carece de mecanismos que le permitan verificar que los subsidios fueron entregados a los beneficiarios y los resultados y efectividad del programa.

Mediante el oficio núm. DGADDE/361/2018 del 16 de octubre de 2018, se comunicaron al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Economía los hallazgos detectados para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar e imponga las acciones respectivas.

**2017-5-10E00-07-0402-07-009 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor acredite y justifique el criterio de tiempo de operación de un año para poder ser acreedores de un apoyo del Programa de Incubación en Línea y su correspondencia con la población objetivo, a fin de conocer el impacto del programa y sus efectos en los beneficiarios, de conformidad con el artículo 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

**2017-5-10E00-07-0402-07-010 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor determine indicadores específicos, medibles, alcanzables y orientados a resultados, que incluyan plazos para el cumplimiento de sus metas, a fin de contar con un medio eficaz y eficiente para alcanzar y evaluar los objetivos y metas del programa presupuestario S020 "Fondo Nacional Emprendedor" en lo referente a la creación de empresas beneficiadas con apoyos de dicho programa, bajo criterios de utilidad y confiabilidad que le permitan medir el cumplimiento de los objetivos institucionales en lo relativo a la creación de empresas en cumplimiento de lo establecido en el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

**2017-5-10E00-07-0402-07-011 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor acredite y demuestre con información soporte el proceso de entrega y seguimiento de los recursos otorgados en 2017 a proyectos para la creación de empresas mediante el Programa de Incubación en Línea; la entrega de los apoyos, a qué persona física con actividad empresarial o régimen de incorporación fiscal se los entregó, el tipo de proyecto, el objetivo y el monto de cada uno; y establezca los mecanismos de control necesarios para en ejercicios subsecuentes, evitar la recurrencia de estas deficiencias, de conformidad con el artículo 75, fracciones I, IV y V, y las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-5-10E00-07-0402-07-012 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor acredite y demuestre con información soporte el número de proyectos apoyados en 2017 con el Programa de Incubación en Línea, el monto de los apoyos, el tipo de negocio y el tiempo de operación de los proyectos apoyados, a fin de verificar la entrega de los recursos para la creación de empresas; asimismo, establezca los mecanismos de control necesarios para en ejercicios subsecuentes, evitar la recurrencia de estas deficiencias, en términos de lo establecido en el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-5-10E00-07-0402-07-013 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor acredite y demuestre con información soporte los cursos impartidos en 2017, en el marco del Programa de Incubación en Línea y la acreditación de los mismos, así como que los recursos otorgados a los beneficiarios se destinaron a la compra de mobiliario, equipo e inventario, a fin de cumplir con el objetivo de brindar a los participantes, de manera gratuita, los conocimientos básicos para transformar su idea de negocio en una empresa y una vez aprobados los módulos poder acceder a los recursos otorgados para la inversión inicial del negocio; asimismo, establezca los mecanismos de control necesarios para en ejercicios subsecuentes, evitar la recurrencia de estas deficiencias, de conformidad con los artículos 12, fracción II, de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**4. Consolidación de empresas**

En las reglas de operación del FNE se define que una empresa está consolidada cuando mejora su productividad y competitividad; para lograrlo busca fortalecer sus capacidades administrativas, financieras, de producción, de comercialización, de innovación y desarrollo tecnológico, para mantener y aumentar su rentabilidad y participación en los mercados.

Mediante el oficio número E00.2015.CGPEES.0445 del 19 de abril de 2018, el instituto informó que, en 2017, buscó la consolidación de empresas mediante la entrega de apoyos económicos, por medio de la publicación de siete convocatorias en las reglas de operación, y que para medir dicha consolidación definió las herramientas que se muestran a continuación:

## HERRAMIENTAS DISEÑADAS PARA MEDIR A LAS EMPRESAS CONSOLIDADAS MEDIANTE EL FNE, 2017

Convocatoria	Herramientas (metas)
1.1 Desarrollo de redes y cadenas globales de valor	Número de PYMES beneficiadas Número de PYMES apoyadas para acceder a los mercados nacionales o internacionales Número de PYMES que se incorporaron a cadenas globales de valor Incremento porcentual en ventas, especificando si se trata de sustitución de importaciones o generación de exportaciones Número de MIPYMES apoyadas con certificaciones para que incrementen su productividad Número de empleos conservados Número de empleos generados
1.2 Productividad económica regional	Número de MIPYMES beneficiadas Número de cadenas de valor de sectores establecidos en las zonas económicas especiales Incremento de ventas Número de empleos generados y/o conservados Número de MIPYMES apoyadas con certificaciones para que incrementen su productividad
1.3 Reactivación económica	Número de empresas beneficiadas Empleos generados Incremento porcentual en ventas Número de MIPYMES apoyadas con certificaciones para que incrementen su productividad Número de empresas beneficiadas
1.4 Innova tu central de abasto y mercado	Número de MIPYMES beneficiadas Número de MIPYMES apoyadas con certificaciones para que incrementen su productividad
3.1 Articulación y documentación del ecosistema emprendedor de alto impacto	Número de empresas atendidas por el programa que nunca han tenido acceso a productos de financiamiento Número total de empresas atendidas en el programa Número total de MIPYMES beneficiadas
3.2 Programa de desarrollo de ecosistema de capital emprendedor	Empresas a invertir
3.3 Impulso a emprendimientos de alto impacto	Número de empleos conservados de las empresas beneficiadas MIPYMES apoyadas con proyectos de innovación para generar nuevos productos, procesos o servicios para uso propio o de otros MIPYMES apoyadas con certificaciones para que incrementen su productividad

FUENTE: elaborado por la ASF con base en la información entregada mediante oficio número E00.2015.CGPEES.0445 del 19 de abril de 2018.

En el análisis, se identificó que las siete convocatorias se publicaron para apoyar aspectos de desarrollo, productividad, reactivación económica, innovación, articulación del ecosistema emprendedor, desarrollo de capital emprendedor, e impulso al emprendimiento de alto

impacto, pero el INADEM no acreditó cómo los apoyos que se otorgaron mediante las convocatorias, contribuyeron a la consolidación de las MIPYMES.

Se verificó que las herramientas que el instituto estableció se refieren a indicadores para medir la consolidación de las empresas, los cuales se orientaron a evaluar aspectos como el incremento de ventas, empleos generados y/o conservados y MIPYMES beneficiadas, número de cadenas de valor de sectores establecidos en Zonas Económicas Especiales (ZEE) y empresas atendidas que nunca han tenido acceso a productos de financiamientos, entre otros.

Sin embargo, el INADEM no acreditó la implementación de los indicadores ni sus resultados; además, no dispuso de datos cuantitativos sobre ellos, ni de información sobre los criterios adoptados para utilizarlos. Tampoco estableció metas ni justificó la manera en que la información que ofrecen permite medir el avance en la consolidación de las MIPYMES. Asimismo, la entidad fiscalizada no evidenció información sobre las empresas apoyadas, no dispuso de constancias que acrediten la entrega de subsidios a las mismas, de los montos asignados y de datos sobre los beneficiarios, ya que según el instituto los proyectos se encontraban en ejecución, sin que acreditara su dicho. Lo anterior refleja falta de transparencia y confiabilidad de la información, así como opacidad en la entrega de subsidios y en el proceso de otorgamiento de los apoyos económicos y en el cumplimiento de los objetivos, de donde se desprende que a cuatro años de operación del programa FNE, no se mide el grado de consolidación de las empresas apoyadas, lo que impide conocer su efecto y si está dando resultados.

Mediante el oficio núm. DGADDE/361/2018 del 16 de octubre de 2018, se comunicaron al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Economía los hallazgos detectados para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar e imponga las acciones respectivas.

**2017-5-10E00-07-0402-07-014 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor establezca mecanismos para acreditar y evaluar el impacto de los subsidios otorgados por el programa Fondo Nacional Emprendedor para la consolidación de empresas, así como los resultados obtenidos, a fin de conocer y medir el efecto de los recursos otorgados en la población beneficiaria, y establezca mecanismos de control y seguimiento para evitar su reincidencia, en términos de lo establecido en las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-5-10E00-07-0402-07-015 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor determine indicadores específicos, medibles, alcanzables y orientados a resultados, que incluyan plazos para el cumplimiento de sus metas,

a fin de contar con un medio eficaz y eficiente para evaluar y alcanzar los objetivos y metas del programa presupuestario S020 "Fondo Nacional Emprendedor" en lo referente a medir el avance en la consolidación de las MIPYMES, de conformidad con el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-5-10E00-07-0402-07-016 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor acredite la implementación de las herramientas; los resultados de los indicadores; así como el tipo de información que generan dichas herramientas para medir el avance en la consolidación de las MIPYMES, a fin de evitar la opacidad en el proceso de otorgamiento de apoyos y establezca mecanismos de control y seguimiento para evitar su reincidencia, en términos del artículo 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-5-10E00-07-0402-07-017 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor acredite y demuestre con información soporte el número de empresas apoyadas en 2017, mediante el programa Fondo Nacional Emprendedor, el monto de los apoyos, el objetivo de los proyectos; así como la acreditación de que los proyectos se encuentran en ejecución, a fin de verificar la entrega de los recursos para la consolidación de empresas; asimismo, establezca los mecanismos de control necesarios para, en ejercicios subsecuentes, evitar la recurrencia de estas deficiencias, en términos de lo establecido en el artículo 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

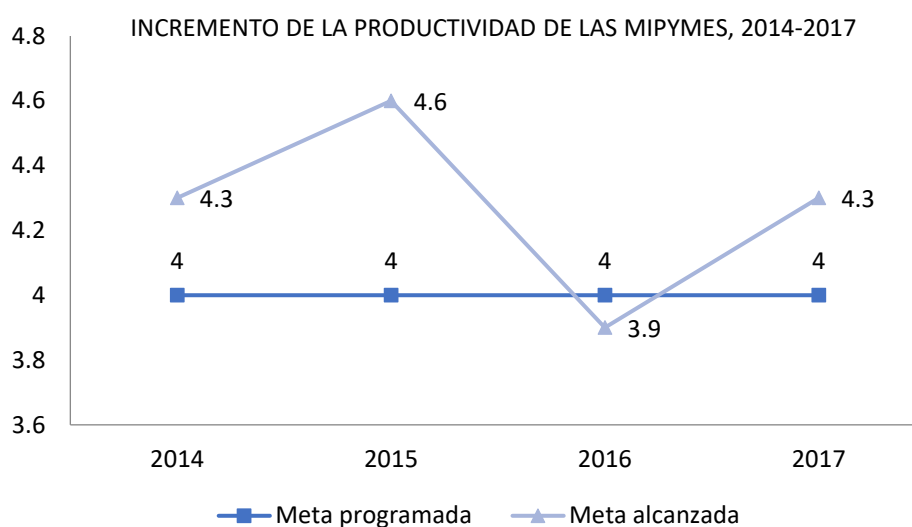
**5. Contribución al incremento de la productividad**

Se solicitó al INADEM la metodología para medir la contribución del programa FNE en el cumplimiento del objetivo de elevar la productividad de las MIPYMES; los indicadores y metas establecidos, así como los resultados para el periodo 2013-2017 y los documentos de rendición de cuentas donde el instituto reporte el avance en la atención del problema público relativo a la baja productividad.

Con el oficio núm. E00.2018.CGPEES.0467, del 26 de abril de 2018, la entidad fiscalizada proporcionó la documentación solicitada, e informó que para medir el incremento de la productividad de las MIPYMES, en 2017, estableció el indicador "Tasa de variación de la Productividad Total de los Factores de la Producción en las MIPYMES apoyadas", para el que programó una meta anual de 4.0% y reportó que se alcanzó el 4.3% en la productividad de las MIPYMES; sin embargo, el INADEM no acreditó el criterio ni las variables utilizadas para

definir el indicador y fijar dicha meta, ni acreditó, con información complementaria, el resultado alcanzado.

Con el propósito de evaluar el avance en el incremento de la productividad de las MIPYMES, se analizaron las fichas técnicas del indicador de la tasa de variación de la Productividad Total de los Factores 2014-2017, proporcionadas por el instituto, así como las metas alcanzadas y reportadas en la Cuenta Pública 2017, a fin de conocer el comportamiento durante dicho periodo. El resultado del análisis se presenta en la gráfica siguiente:

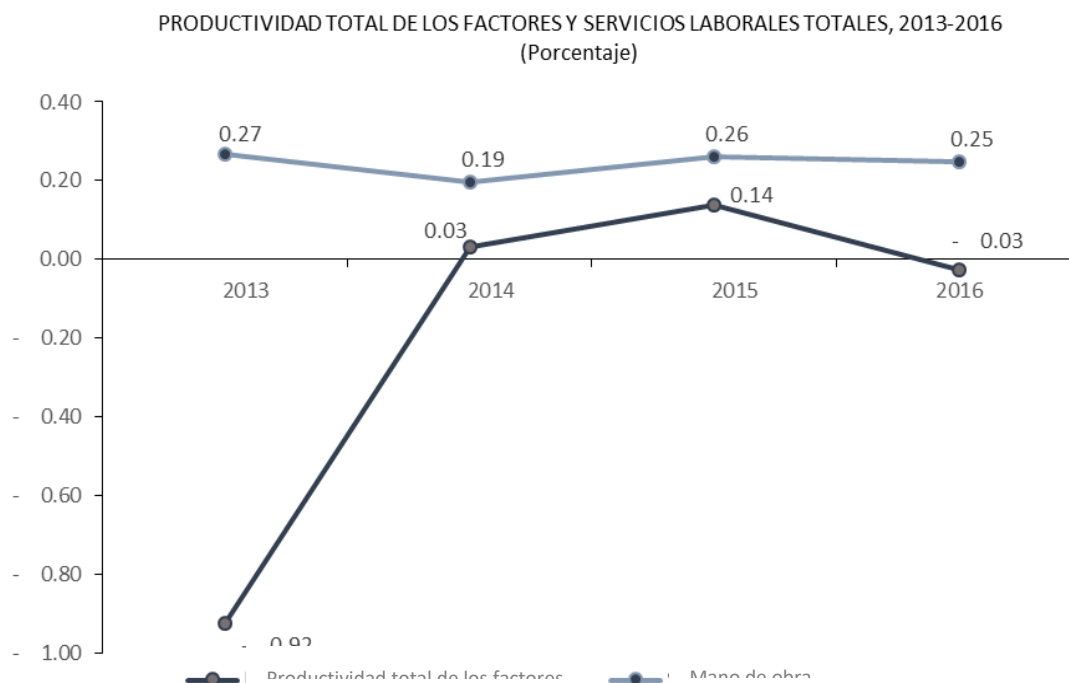


FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada mediante el oficio número E00.2018.CGPEES.0445, del 19 de abril de 2018.

Para medir la productividad, el INADEM estableció el indicador de Productividad Total de los Factores en las MIPYMES apoyadas, cuya medición la realizó a partir de 2014, año en el que se implementó el programa FNE. Se constató que, de 2014 a 2017 el instituto estableció la misma meta del 4.0% para cada año en la productividad; sin que acreditara las bases cuantitativas ni los criterios para definir dicha meta. Además, se verificó que, si bien, de 2014 a 2015, la tasa de productividad pasó del 4.3% al 4.6%, que representa un crecimiento de 3 puntos porcentuales, para 2016 disminuyó 7 puntos porcentuales al pasar a 3.9%, y se ubicó de nuevo en 4.3% para 2017. El INADEM no proporcionó explicaciones sobre estas variaciones, ni la evidencia documental que compruebe que se alcanzaron dichos resultados, lo que implica que su información carece de confiabilidad y refleja opacidad, por lo que se desconoce el efecto que han tenido los recursos del FNE.



Con la finalidad de verificar la pertinencia del establecimiento de la meta de productividad <sup>8/</sup> de las empresas apoyadas por el INADEM, y como prueba supletoria, se analizó el comportamiento de la productividad total de los factores de la producción en nuestro país, así como el de la mano de obra, <sup>9/</sup> los cuales influyeron en el comportamiento de la productividad de las MIPYMES, durante el periodo 2013-2016, como se muestra a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2018.

Nota: La productividad total de los factores se obtuvo del cociente de la Tasa porcentual de crecimiento anual / Total de la economía.

La productividad total de los factores de la producción en México se incrementó 0.89 puntos porcentuales, al pasar de -0.92% en 2013 a -0.03% en 2016. Cabe señalar que, diversos estudios han demostrado que la mano de obra es uno de los factores más importantes para explicar los aumentos de la productividad de las empresas, la cual se ve afectada por variables como la educación, la capacitación en el trabajo y la experiencia; sin embargo, esos mismos

<sup>8/</sup> De acuerdo con Peter Drucker, la productividad se refiere al equilibrio entre todos los factores que intervienen en la producción cuyo resultado será el de mayor producción con el menor esfuerzo. Se expresa como la relación entre insumos y producto.

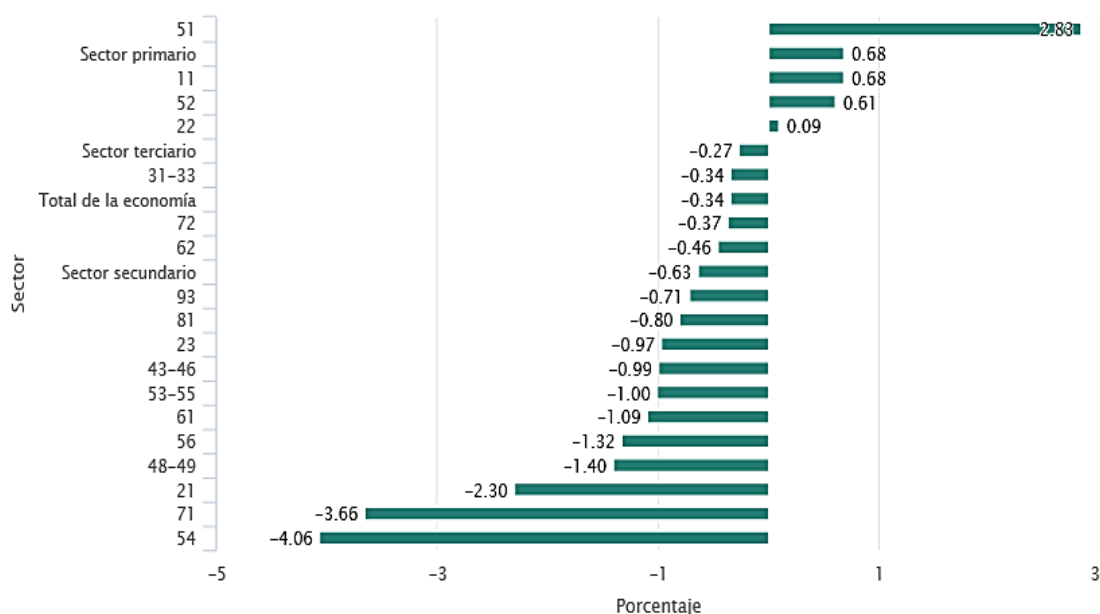
<sup>9/</sup> De acuerdo con el INEGI, ésta se refiere a los servicios laborales.

estudios muestran que el aumento en la productividad del capital es el factor más importante para explicar incrementos en la productividad de la mano de obra.

Dicho indicador tuvo un comportamiento negativo en el periodo referido, al pasar de 0.27 a 0.25, lo que representó una disminución de 0.02 puntos porcentuales en esos años.

Adicionalmente, de acuerdo con el INEGI, la variación de la productividad total de los factores en los sectores de la economía, ha afectado la contribución de la producción al crecimiento económico del país, ya que solamente el sector primario, por su dinámica y estructura, presentó índices positivos, como se observa en la gráfica siguiente:

PRODUCTIVIDAD TOTAL DE LOS FACTORES Y CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE MÉXICO, A PARTIR DEL VALOR DE PRODUCCIÓN, POR SECTOR DE ACTIVIDAD ECONÓMICA, 2016



FUENTE: Información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, "Productividad total de los factores, bajo el modelo KLEMS", 2016.

Con base en lo anterior, se determinó que el establecimiento de la meta del INADEM de alcanzar la productividad de las MIPYMES 4.0% anual no es consistente con la cifra proporcionada por el INEGI, ya que –además de que no acreditó contar con información que permita sustentarla–, ésta no incluyó la totalidad de parámetros para medirla, y se encuentra sobreestimada, considerando la productividad total de los factores de la producción y la contribución de ésta en el crecimiento económico del país.

Mediante el oficio núm. DGADDE/361/2018 del 16 de octubre de 2018, se comunicaron al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Economía los hallazgos detectados para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones

correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar e imponga las acciones respectivas.

#### 2017-5-10E00-07-0402-07-018 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor determine indicadores específicos, adecuados, suficientes, medibles, alcanzables y orientados a resultados, que incluyan plazos para el cumplimiento de sus metas, a fin de contar con un medio eficaz y eficiente para evaluar y alcanzar los objetivos y metas del programa presupuestario S020 "Fondo Nacional Emprendedor" en lo referente a incrementar la productividad de las MIPYMES y conocer el efecto de los apoyos otorgados en la población beneficiaria, en términos de lo establecido en el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### 2017-5-10E00-07-0402-07-019 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor determine mecanismos de control y seguimiento que generen información confiable sobre los resultados alcanzados con el programa presupuestario S020 "Fondo Nacional Emprendedor", el efecto de los apoyos otorgados y la imputabilidad del programa en el cumplimiento del objetivo de incrementar la productividad de las MIPYMES, de conformidad con lo establecido en el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

### 6. Asignación directa

De conformidad con el numeral 5 de las reglas de operación vigentes en 2017, los subsidios del FNE serán otorgados mediante convocatorias públicas y asignación directa.

En cuanto a la asignación directa, en el numeral 21 de las mismas reglas se indica que se podrán entregar apoyos sin que medie convocatoria cuando se trate de: proyectos estratégicos; proyectos al amparo de un convenio de coordinación, y proyectos específicos. <sup>10/</sup>

---

<sup>10/</sup> Proyectos estratégicos: iniciativas productivas o de prioridad nacional, que contribuyen al desarrollo regional o sectorial mediante la creación de empresas y/o generación de empleos, detonación de inversión, desarrollo de proveedores, innovación tecnológica, generación de cadenas de valor e infraestructura.

Proyectos al amparo: proyectos que apoyará con los recursos comprometidos en el Convenio de Coordinación.

Proyectos específicos: son aquellos de interés para la Secretaría de Economía y el INADEM que tengan por objeto: generar condiciones que favorezcan el cumplimiento de las metas del PND 2013-2018, del PRODEINN 2013-2018 o apoyar la consecución de objetivos específicos de política pública en beneficio de los emprendedores y las MIPYMES del país.

De acuerdo con el reporte y la base de datos de los proyectos apoyados por medio de asignación directa, proporcionados por el INADEM, el instituto otorgó apoyos para 49 proyectos por un monto de 847,856,478.0 pesos, de los cuales 751,216,394.7 pesos fueron para 43 proyectos específicos y 96,640,083.3 pesos, para 6 proyectos estratégicos; asimismo, la entidad fiscalizada informó que en 2017 no se asignaron recursos por medio de convenios de coordinación. Los proyectos apoyados se muestran a continuación:

PROYECTOS ATENDIDOS Y APOYADOS POR ASIGNACIÓN DIRECTA, 2017

Tipo de proyecto	Proponente solicitante	Número de proyectos	Monto (Pesos)
Específico	Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico A.C.	6	458,306,553.1
	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES)	1	1,000,000.0
	Cámara Franco Mexicana de Comercio e Industria	1	5,500,000.0
	Consejo Coordinador Empresarial A.C.	12	213,776,141.6
	Consejo Coordinador de Empresarios Jóvenes de Jalisco	1	4,000,000.0
	Conservatorio de la Cultura Gastronómica Mexicana y Morelia Gourmet	1	1,000,000.0
	INNOVATE NETWORK CREATE MTY-Tecnológico de Monterrey	1	3,000,000.0
	Manos Creativas A.C.	1	1,000,000.0
	Poder Cívico A.C.	1	3,000,000.0
	PROMEXICO	1	9,980,000.0
	Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO)	17	50,653,700.0
	<b>Subtotal</b>	<b>43</b>	<b>751,216,394.7</b>
Estratégico	Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico A.C.	2	10,000,000.0
	Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER)	1	26,339,546.5
	Consejo Coordinador Empresarial A.C.	1	5,310,136.8
	Secretario de Desarrollo Económico Sustentable del Gobierno del Estado de Guanajuato	1	27,000,000.0
	Secretario de Fomento Económico	1	27,990,400.0
	<b>Subtotal</b>	<b>6</b>	<b>96,640,083.3</b>
<b>Total de proyectos para emprendedores y MIPYMES</b>		<b>49</b>	<b>847,856,478.0</b>

FUENTE: elaborado por la ASF con base en la información entregada mediante oficio número E00.2018.CGPEES.0445, del 19 de abril de 2018.

En el análisis, se identificó que los proyectos específicos apoyados corresponden a las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal de las entidades federativas, las SEDECOS, los municipios, los organismos internacionales, multilaterales y bilaterales, el Consejo Coordinador Empresarial, las instituciones educativas y asociaciones civiles especializadas en emprendimiento y la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico, A.C., en proyectos que involucren a más de una entidad

federativa, para detonar programas de interés de la SE en favor de las MIPYMES y los emprendedores, como está previsto en el numeral 24 de las reglas de operación del FNE.

Se verificó que los apoyos otorgados a proyectos estratégicos fueron para PROMÉXICO, el Consejo Coordinador Empresarial, la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico y a diferentes asociaciones civiles, como lo prevé el numeral 22 de las mismas reglas.

No obstante lo anterior, se observaron ambigüedades e inconsistencias en la entrega de apoyos por medio de asignación directa, ya que, en el caso de los 49 proyectos apoyados en 2017, los subsidios se otorgaron a Organismos Intermedios, situación que no se corresponde con lo señalado en el numeral 7 de las reglas de operación en el que se indica que los apoyos se entregarán directamente a la población objetivo; asimismo, no se tuvo evidencia de que los proyectos apoyados eran específicos y estratégicos; no existe constancia de la entrega de apoyos a la población objetivo, el INADEM no acreditó la autorización del consejo directivo; la entidad fiscalizada no dispone de información de las características de los apoyos otorgados, y no acreditó cómo evaluó los proyectos, para constatar que reunían las características de estratégicos y específicos.

Con el análisis de las bases de datos de los 49 proyectos reportados, se constató que los datos que reflejan son inconsistentes y la información que contienen está incompleta; al respecto, no precisa si las metas que reporta son para MIPYMES o emprendedores, no existe información disponible en el caso de los atendidos y no se tuvo evidencia que compruebe los montos reportados para cada proyecto ni de la entrega de los recursos a los beneficiarios. En el caso de un proyecto específico, <sup>11/</sup> éste se reportó como concluido y se informó que se registró como reintegrada la cantidad de 1,412,001.0 pesos, pero no se remitió evidencia que compruebe dicho reintegro; además de que no se conoce cuánto dinero se le otorgó a cada beneficiario, lo cual impide verificar la trazabilidad de los recursos y garantizar que los mismos se hicieron llegar a la población objetivo e implica que el programa no fue efectivo en la entrega de los apoyos, no operó con eficacia y eficiencia y se desconoce si contribuyó a elevar la productividad de las MIPYMES.

Mediante el oficio núm. DGADDE/361/2018 del 16 de octubre de 2018, se comunicaron al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Economía los hallazgos detectados para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar e imponga las acciones respectivas.

---

<sup>11/</sup> El proyecto específico tiene el folio FNE-170522-CESP-00000010 de la Cámara Franco Mexicana de Comercio e Industria A.C.

**2017-5-10E00-07-0402-07-020 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor justifique y acredite las razones por las que en 2017 los apoyos, para 49 proyectos de asignación directa se entregaron a los Organismos Intermedios cuando de conformidad con los numerales 5 y 7 de las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor vigentes en ese año, en asignación directa los apoyos se entregarán directamente a la población objetivo, que son los emprendedores y las MIPYMES, a fin de focalizar adecuadamente los recursos a la población; asimismo, establezca los mecanismos de control necesarios para, en ejercicios subsecuentes, evitar la recurrencia de estas deficiencias, en términos de lo establecido en el artículo 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-5-10E00-07-0402-07-021 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor acredite que evaluó los proyectos apoyados en 2017, por asignación directa para constatar que reúnen las características de específicos o estratégicos, y compruebe que dichos proyectos tenían esas características; asimismo, establezca los mecanismos de control necesarios para, en ejercicios subsecuentes, evitar la recurrencia de estas deficiencias, en términos de lo establecido en el artículo 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-5-10E00-07-0402-07-022 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor acredite y demuestre con información soporte el proceso de entrega y seguimiento de los recursos otorgados en 2017, por medio de asignación directa, el monto otorgado, el tiempo de ejecución del proyecto, los emprendedores y las MIPYMES beneficiarias y, la actividad empresarial de los apoyados; asimismo, establezca los mecanismos de control necesarios para, en ejercicios subsecuentes, evitar la recurrencia de estas deficiencias, de conformidad con el artículo 75, fracciones I, IV y V, y las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-5-10E00-07-0402-07-023 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor demuestre la autorización del Consejo Directivo del instituto de los proyectos específicos y estratégicos otorgados en 2017, mediante asignación directa, a fin de evitar la opacidad en el proceso de otorgamiento de apoyos; asimismo, establezca los mecanismos de control necesarios para, en ejercicios subsecuentes, evitar la recurrencia de estas deficiencias, en términos de lo establecido en el artículo 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las

Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-5-10E00-07-0402-07-024 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor acredite las cifras contenidas en sus bases de datos relativas a los apoyos otorgados en 2017, por asignación directa y adopte medidas para eficientar dichas bases, a fin de que proporcionen información clara y precisa del proceso de otorgamiento de subsidios mediante asignación directa, eviten la opacidad y fortalezcan la rendición de cuentas y establezca mecanismos de control para en años subsecuentes, evitar la recurrencia de estas deficiencias, en términos de lo establecido en las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, y el artículo 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-5-10E00-07-0402-07-025 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor acredite y demuestre con información soporte el reintegro por 1,412,001.0 pesos relativos al proyecto específico con número de folio FNE-170522-CESP-00000010 de 2017, a fin de informar y rendir cuentas sobre las operaciones del Fondo Nacional Emprendedor y para contar con información sobre la entrega de apoyos por asignación directa en términos de lo establecido en el artículo 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**7. Convocatorias**

De conformidad con el numeral 5 de las Reglas de Operación del FNE, vigentes en 2017, los apoyos serán otorgados mediante convocatorias públicas y asignación directa.

El INADEM otorga apoyos de manera indirecta por conducto de Organismos Intermedios (OI) de conformidad con las convocatorias que para tal efecto se expidan. Para ese año, en las reglas de operación se publicaron 14 convocatorias en 4 categorías

El análisis de la base de datos de los proyectos apoyados por convocatoria proporcionada por el INADEM, se muestra a continuación:

## PROYECTOS APOYADOS MEDIANTE CONVOCATORIAS DEL FONDO NACIONAL EMPRENDEDOR, 2017

Categoría	Convocatoria	Número de proyectos	Los proyectos cuentan con objetivo	Beneficiarios			Monto
				Emprendedores o MIPYMES	Tamaño de la empresa	Beneficiarios	
I. Programas de Sectores Estratégicos y Desarrollo Regional	1.1	104	sí	n.d.	Pequeña y mediana	n.d.	480,000,000.0
	1.2	39	sí	Empresa	MIPYMES	881	124,118,584.1
	1.3	1	sí	Empresa	Microempresa	20	5,840,000.0
	1.4	23	sí	Empresa	Microempresa	1,012	48,057,504.5
	1.5	43	sí	Empresa	n.d.	n.d.	47,758,135.1
<b>Subtotal</b>	<b>5</b>	<b>210</b>				<b>1,913</b>	<b>705,774,223.7</b>
II. Programas de Desarrollo Empresarial	2.1	50	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	125,000,000.0
	2.2	35	sí	Emprendedor	n.a.	34,481	44,399,236.3
	2.3	2,959	n.d.	n.d.	n.d.	2,959	146,395,583.2
	2.4	49	sí	Empresa	MIPYMES y Grandes	n.d.	80,711,984.6
<b>Subtotal</b>	<b>4</b>	<b>3,093</b>				<b>37,440</b>	<b>396,506,804.1</b>
III. Programas de Emprendedores y Financiamiento	3.1	41	sí	Empresa	MIPYMES y Grandes	1,181	30,393,293.4
	3.2	2	sí	Empresa	Micro y mediana	n.d.	60,000,000.0
	3.3	171	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	394,052,519.7
<b>Subtotal</b>	<b>3</b>	<b>214</b>				<b>1,181</b>	<b>484,445,813.1</b>
IV. Programas para MIPYMES	4.1	12,817	n.d.	Empresa	Microempresa	12,817	180,689,480.6
	4.2	48	sí	Empresa	Micro y pequeña	3,203	98,184,560.0
<b>Subtotal</b>	<b>2</b>	<b>12,865</b>				<b>16,020</b>	<b>278,874,040.6</b>
<b>TOTAL</b>	<b>14</b>	<b>19,899</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>n.a.</b>	<b>56,554</b>	<b>1,865,600,881.5</b>

FUENTE: cuadro elaborado por la ASF con información entregada por el INADEM mediante el oficio núm. E00.2018.DGAPES.1039 del 21 de junio de 2018.

n.a. no aplicable.

n.d. no disponible.

Para 2017, el instituto remitió información de las 14 convocatorias publicadas en las reglas de operación del programa Fondo Nacional Emprendedor, en 4 categorías. En la revisión de las bases de datos proporcionadas por el INADEM, con información relativa a la gestión de las convocatorias, se identificó que se presentaron 19,899 proyectos por 1,865,600,881.5 pesos, para atender a 56,554 beneficiarios, de los cuales 34,481 eran emprendedores y 22,073, MIPYMES y grandes empresas.

Con el análisis de las bases de datos de los proyectos, se observó que en 4 no se identifica su objetivo, así como el tipo de beneficiario (emprendedores o MIPYMES) y la cuantificación de la población a beneficiar; además, la información de dichas bases no es confiable, ya que no cuentan con información completa, según el INADEM, debido a que los proyectos se encuentran en ejecución y la totalidad de información no se conocerá sino que hasta que los



proyectos se cierren; en las convocatorias 1.1, 1.5, 2.1, 2.3 y 3.3 no se dispone de la identificación del tamaño de la empresa beneficiaria; respecto de las convocatorias núms. 1.1, 1.5, 2.1, 2.4, 3.2 y 3.3 no se tuvo evidencia de la cuantificación de los beneficiarios, y no se acreditó la entrega de los recursos, por 1,865,600,881.5 pesos, ni la manera en que se favoreció a los emprendedores y MIPYMES, de donde se desprende que los mecanismos de control y seguimiento de la entrega de subsidios por medio de convocatoria, no son efectivos y se opera con opacidad y falta de transparencia, por lo que no se garantiza que los recursos son otorgados en beneficio de la población objetivo.

Mediante el oficio núm. DGADDE/361/2018 del 16 de octubre de 2018, se comunicaron al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Economía los hallazgos detectados para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar e imponga las acciones respectivas.

#### 2017-5-10E00-07-0402-07-026 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor acredite y compruebe la información correspondiente a las convocatorias emitidas en 2017 por el Fondo Nacional Emprendedor vigentes en 2017, los organismos intermedios que participaron en las mismas, los proyectos que presentaron, los montos otorgados por cada uno, los datos específicos de los beneficiarios y el estado actual de los proyectos; asimismo, para que compruebe la entrega de los apoyos por medio de las citadas convocatorias a los organismos intermedios, y cuál fue el beneficio para la población objetivo; asimismo, establezca los mecanismos de control necesarios para, en ejercicios subsecuentes, evitar la recurrencia de estas deficiencias, que de conformidad con las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor vigentes en ese año, son los emprendedores y las MIPYMES, y defina mecanismos de control y seguimiento que permitan contar con información confiable y oportuna sobre todas las convocatorias que se publiquen en dichas reglas, a fin de garantizar la transparencia en la aplicación de los recursos y evitar la opacidad, en términos de lo establecido en el artículo 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

#### 2017-5-10E00-07-0402-07-027 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor acredite y compruebe la entrega de recursos en 2017, mediante el Fondo Nacional Emprendedor por 1,865,600,881.5 pesos para apoyar 56,554 proyectos presentados que participaron en las 14 convocatorias correspondientes a las 4 categorías en las que se clasificaron, el estado actual de los proyectos citados, los datos específicos sobre los emprendedores y MIPYMES a los que se beneficiarían y cuál fue el beneficio para la población objetivo; asimismo, para que establezca mecanismos de control para dar seguimiento al proceso de gestión de los apoyos y evitar la recurrencia de estas deficiencias, a fin de garantizar la transparencia en la aplicación de los recursos otorgados por medio de convocatoria y evitar la opacidad, en términos de lo establecido en el artículo 75,

fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-5-10E00-07-0402-07-028 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor determine e implemente mecanismos de control y seguimiento del proceso de gestión de los apoyos económicos otorgados por el Fondo Nacional Emprendedor mediante convocatoria, por conducto de organismos intermedios, que proporcionen información confiable, completa y oportuna sobre los proyectos presentados, constancia de que se orientaron a la atención de la población objetivo, el estado de la ejecución de los mismos, los datos específicos de los beneficiarios, el tamaño y cuantificación de las empresas, los montos otorgados y el beneficio para la población objetivo, a fin de evitar la opacidad y falta de transparencia en el control y aplicación de los subsidios que se otorgan por medio del fondo y garantizar que los recursos son otorgados para beneficiar a los emprendedores y MIPYMES y establezca mecanismos de control y seguimiento para evitar su reincidencia, en términos de lo establecido en el artículo 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

**8. Apoyo a empresas siniestradas**

De conformidad con las reglas de operación del FNE, vigentes en 2017, mediante el fondo se podrán otorgar apoyos a MIPYMES en caso de desastre natural o emergencia. Asimismo, se indica que dichos apoyos se entregarán a la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO), al ayuntamiento del municipio respectivo o al Organismo Intermedio distinto de los anteriores, que haya sido definido por el Gobierno de la entidad federativa, que a su vez los canalizará a las MIPYMES siniestradas conforme a la estimación realizada por la SEDECO, que será validada por la delegación de la SE en la entidad federativa.

Al respecto, el instituto proporcionó información de las MIPYMES siniestradas que fueron apoyadas en 2017, como se muestra a continuación:

## EMPRESAS SINIISTRADAS APOYADAS POR MEDIO DE ORGANISMOS INTERMEDIOS, 2017

(MIPYMES ministradas y pesos)

Entidad federativa	Organismo dispensor	Monto ministrado INADEM	Empresas siniestradas programadas a atender	Fecha de ministración	Vencimiento del proyecto	Estatus
Oaxaca	Fideicomiso de Fomento para el Estado de Oaxaca	55,000,000.0	5,500	22/09/2017	22/03/2018	ejecución
Chiapas	Fondo de Financiamiento para las Empresas de Solidaridad del Sector Artesanal de Chiapas (FOFESSA)	18,690,000.0	1,869	22/09/2017	22/03/2018	ejecución
Guerrero	Fondo de apoyo a las micro y pequeñas empresas de Guerrero (FAMPEGRO)	9,000,000.0	900	20/10/2017	20/04/2018	ejecución
Morelos	Fideicomiso Fondo Desarrollo Empresarial y Promoción de la Inversión (FIFODEPI)	35,760,000.0	3,576	11/10/2017 y 13/10/2017	13/04/2018	ejecución <sup>1/</sup>
Estado de México	Instituto Mexiquense del Emprendedor	600,000.0	60	14/11/2017	14/05/2018	ejecución
Puebla	Secretaría de Competitividad, Trabajo y Desarrollo Económico del Estado de Puebla	5,000,000.0	500	13/12/2017	13/06/2018	ejecución
<b>Total</b>		<b>124,050,000.0</b>	<b>12,405</b>			

FUENTE: información proporcionada por el INADEM con oficio núm. E00.2018.CGPEES.0445 del 19 de abril de 2018, numeral 47.

<sup>1/</sup> En el caso del Estado de Morelos se reintegraron 9,240,000.0 pesos de recursos no ejercidos en enero de 2018.

En la revisión de las bases de datos proporcionadas por el instituto, se identificó que por medio del FNE se apoyaron 6 estados para que se beneficiara a 12,405 empresas por 124,050,000.0 pesos, los cuales, según el instituto, a la fecha de cierre de este informe, se encontraban en ejecución; sin embargo, no se dispuso de información de la entrega de los apoyos a cada beneficiario y la cifra anterior no se corresponde con lo reportado en Cuenta Pública por 133,290,000.0 pesos. La entidad informó que la diferencia se debe a que hubo un reintegro por 9,240,000.0 pesos, el cual no acreditó ni especificó a qué instancia lo reintegró. Además, el instituto desconoce el número de emprendedores y MIPYMES apoyados en los 6 estados.

Asimismo, no existe constancia de los términos para el otorgamiento del apoyo a cada empresa siniestrada, ni sobre si el recurso fue entregado a los beneficiarios de la contingencia y no cuenta con mecanismos de seguimiento que garanticen que los recursos fueron entregados en beneficio de la población objetivo, de lo que se desprende que la entrega de los apoyos operó con opacidad y falta de transparencia.

Mediante el oficio núm. DGADDE/361/2018 del 16 de octubre de 2018, se comunicaron al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Economía los hallazgos detectados para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar e imponga las acciones respectivas.

**2017-5-10E00-07-0402-07-029 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor acredite y compruebe la entrega de apoyos de 2017 mediante el Fondo Nacional Emprendedor a cada beneficiario por 124,050,000.0 pesos y establezca los mecanismos de control y seguimiento del otorgamiento de recursos a empresas siniestradas, a fin de garantizar la transparencia y evitar la opacidad en la entrega de los subsidios; asimismo, implemente los mecanismos de control necesarios para, en ejercicios subsecuentes, evitar la recurrencia de este tipo de deficiencias, en términos de lo establecido en el artículo 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

**2017-5-10E00-07-0402-07-030 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor acredite y demuestre con información soporte el reintegro por 9,240,000.0 pesos relativos a empresas siniestradas en el Estado de Morelos, a fin de informar y rendir cuentas sobre las operaciones del Fondo Nacional Emprendedor y para contar con información sobre la entrega de apoyos a empresas siniestradas y establezca los mecanismos de control y seguimiento para evitar su reincidencia, en términos de lo establecido en el artículo 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**9. Sistema Emprendedor**

El 2017, el INADEM dispuso del Sistema Emprendedor, como una plataforma digital mediante la cual se registra todo el proceso para el otorgamiento de los subsidios del FNE.

En las reglas de operación del FNE se señala que el propósito del Sistema Emprendedor consiste en contribuir a la agilidad, eficiencia, transparencia y sustentabilidad del fondo. Se indica, también, que la presentación de las solicitudes de apoyo; las evaluaciones del Sistema Nacional de Evaluadores y del Comité Estatal; las resoluciones del Consejo Directivo; las notificaciones a los proyectos que fueron aprobados o rechazados; los instrumentos jurídicos; los desistimientos; la comprobación y seguimiento de los proyectos apoyados; dudas; aclaraciones; comentarios; el soporte técnico, y el cierre de proyectos, se realizarán exclusivamente mediante dicho Sistema Emprendedor; sin embargo, se constató que el sistema no contribuye a la agilidad, eficiencia, transparencia y sustentabilidad del FNE, ya que

presenta deficiencias en el registro de la información en todas las etapas del proceso, debido a que no cuenta con la documentación que soporte los proyectos que fueron aprobados y rechazados y no se incluyó la comprobación y seguimiento de los proyectos apoyados, por lo que no se garantiza que dicho sistema se implementó con criterios de confiabilidad y utilidad, lo que denota falta de transparencia, opacidad y deficiencias en su rendición de cuentas.

El análisis de la base de datos de los proyectos registrados en el Sistema Emprendedor durante el ejercicio fiscal 2017, se muestra a continuación:

PROYECTOS REGISTRADOS EN EL SISTEMA EMPRENDEDOR, 2017

Estado del proyecto	Número proyectos	Aportación (pesos)
Desistido	50	27,412,213.1
Ministración de recursos <sup>1/</sup>	20,448	2,317,923,550.8
Remanencia pendiente	1	41,916.8
Solicitud aprobada con recurso	5	1,421,222.5
Solicitud no ratificada	3	9,743,338.6
Apoyos de la RAE <sup>1/</sup>	7	23,931,000.0
<b>Total</b>	<b>20,514</b>	<b>2,380,473,241.8</b>

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información entregada mediante el oficio número E00.2015.CGPEES.0445 del 19 de abril de 2018.

<sup>1/</sup> Red de Apoyo al Emprendedor.

De acuerdo con el Sistema Emprendedor en 2017, mediante el programa FNE se apoyaron 20,514 proyectos por un monto de 2,380,473,241.8 pesos, de los cuales, según la información del instituto, 20,448 proyectos se encuentran en estado de ministración de recursos; 1 de remanencia pendiente; 5 con solicitud aprobada con recursos y 3 con solicitud no ratificada; asimismo, 50 proyectos tienen el estado de desistimiento por parte del interesado y 7 son apoyos otorgados por medio de la Red de Apoyo al Emprendedor (RAE). Al respecto, el instituto no precisó ni aclaró lo que significan los diferentes estados registrados en el sistema, ni en la base de datos se identificó la información que permitiera comprobar que los proyectos se encontraban en dichos estados. Es de destacar que los recursos canalizados a los 7 proyectos de la RAE por 23,931,000.0 pesos, contravienen las reglas de operación del FNE, pues dicha red no está considerada para la entrega de los subsidios, lo que denota falta de transparencia y deficiencias en su rendición de cuentas.

De lo anterior, se desprende que la entidad fiscalizada careció de sistemas de información confiables y suficientes toda vez que no contó con la evidencia para soportar las cifras relacionadas con el número de los emprendedores y MIPYMES beneficiados por medio de asignación directa y por convocatoria, lo que implica que el Sistema Emprendedor tiene deficiencias en su control y seguimiento.

Asimismo, el instituto no contó con la información sobre el número de empresas creadas y consolidadas por medio de los apoyos del Fondo Nacional Emprendedor, y no dispuso de un registro que permita conocer los proyectos recibidos y rechazados, debido a que las bases de datos que proporcionó presentan inconsistencias en las cifras, lo que implica que el Sistema Emprendedor es opaco y poco confiable, al no incluir información que permita asegurarse del control y entrega de los recursos a la población objetivo.

Mediante el oficio núm. DGADDE/361/2018 del 16 de octubre de 2018, se comunicaron al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Economía los hallazgos detectados para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar e imponga las acciones respectivas.

**2017-5-10E00-07-0402-07-031 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor modifique su Sistema Emprendedor y corrija sus deficiencias, para que contenga información del número de los emprendedores y MIPYMES beneficiados por medio de asignación directa y por convocatoria; el número de empresas creadas y consolidadas; lo referente a las solicitudes de apoyo; las evaluaciones del Sistema Nacional de Evaluadores y del Comité Estatal; las resoluciones del Consejo Directivo; las notificaciones a los proyectos que fueron aprobados o rechazados; los instrumentos jurídicos; los desistimientos y, la comprobación y seguimiento de los proyectos apoyados, a fin cumplir con su objetivo de contribuir a la agilidad, eficiencia, transparencia y sustentabilidad del fondo, en términos de lo establecido en el artículo 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-5-10E00-07-0402-07-032 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor determine e implemente mecanismos de control y seguimiento para contar con información de los proyectos que son aprobados y rechazados por el Fondo Nacional Emprendedor para contar con información confiable, completa y oportuna, a fin de evitar la opacidad y falta de transparencia en el control y aplicación de los subsidios que se otorgan por medio del fondo y garantizar que los recursos son otorgados para beneficiar a los emprendedores y MIPYMES, en términos de lo establecido en el artículo 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-5-10E00-07-0402-07-033 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor aclare el significado de los diferentes estados de los proyectos apoyados registrados en el Sistema Emprendedor y compruebe que efectivamente los proyectos se encontraban en dichos estados y establezca mecanismos de

control y seguimiento que permitan contar con información confiable, a fin de garantizar la transparencia en la aplicación de los recursos y evitar la opacidad, en términos de lo establecido en el artículo 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor y, el artículo segundo, Título Segundo, Capítulo I, numeral 9, Cuarta Norma General de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2017-5-10E00-07-0402-07-034 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor justifique y fundamente la entrega de los recursos por 23,931,000.0 pesos para 7 proyectos específicos de la Red de Apoyo al Emprendedor, a fin de informar y rendir cuentas sobre las operaciones del Fondo Nacional Emprendedor y para contar con información sobre la entrega de apoyos; asimismo, establezca los mecanismos de control necesarios para, en ejercicios subsecuentes, evitar la recurrencia de estas deficiencias, en términos de lo establecido en el artículo 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**10. Aplicación de los recursos presupuestarios**

De acuerdo con el estado analítico de la clasificación funcional-programática de la Cuenta Pública, en 2017 el INADEM erogó en el programa presupuestario "S020 Fondo Nacional Emprendedor" 3,622,464,467.1 pesos, cifra inferior en 3.7% (138,286,689.0 pesos) que el presupuesto original de 3,760,751,156 pesos. Con el análisis de las bases de datos de los recursos erogados, se constató que la variación se debió a las ampliaciones y reducciones presupuestarias autorizadas por 138,286,689.0 pesos. La desagregación del presupuesto ejercido se presenta a continuación:

DISTRIBUCIÓN DE LOS RECURSOS EJERCIDOS POR ACTIVIDAD DEL Pp S020 FONDO NACIONAL EMPRENDEDOR, 2017  
(Pesos)

Concepto	Presupuesto Ejercido	Porcentaje
<b>Presupuesto destinado a gastos operativos</b>	<b>264,419,828.8</b>	<b>7.3</b>
Servicios generales		
Capítulo de gasto 3000	218,942,977.6	6.0
Servicios personales		
Capítulo de gasto 1000	45,476,851.2	1.3
<b>Presupuesto destinado a apoyos para la población objetivo</b>	<b>3,358,044,638.3</b>	<b>92.7</b>
Subsidios para inversión		
Asignación directa		
Proyectos específicos	751,216,394.7	20.7
Proyectos estratégicos	96,640,083.3	2.7
<b>Subtotal</b>	<b>847,856,478.0</b>	<b>23.4</b>
Convocatorias		
Categoría 1 "Programas de Sectores Estratégicos y Desarrollo Regional"	884,382,420.0	24.4
Categoría 2 "Programas de Desarrollo Empresarial"	461,884,819.5	12.8
Categoría 3 "Programas de Emprendedores y Financiamiento"	444,052,519.7	12.3
Categoría 4 "Programas para MIPYMES"	385,171,562.1	10.6
<b>Subtotal</b>	<b>2,175,491,321.3</b>	<b>60.1</b>
Empresas siniestradas		
Apoyo a desastres naturales	133,290,000.0	3.7
<b>Subtotal</b>	<b>133,290,000.0</b>	<b>3.7</b>
Honorarios de la fiduciaria	1,360,787.7	0.0
Reintegro, recursos devengados no entregados por incumplimiento de beneficiarios	140,046,051.3	3.9
Aportaciones a fideicomisos públicos		
Categoría 3 "Programas de Emprendedores y Financiamiento"	60,000,000.0	1.7
<b>Total</b>	<b>3,622,464,467.1</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: bases de datos del presupuesto del INADEM de 2017 remitidas mediante el oficio núm. E00.2018.CGPEES.0445 del 19 de abril de 2018.

En el análisis, se obtuvo que los recursos presupuestarios para el programa S020 "Fondo Nacional Emprendedor", se aplicaron de conformidad con los porcentajes establecidos en las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor al asignar hasta el 7.59% a los gastos asociados con la promoción, operación, supervisión, seguimiento y evaluación y el 92.41% restante, para apoyos a la población objetivo.

Se verificó que, en cuanto a la asignación directa por medio de proyectos específicos y estratégicos se erogaron 847,856,478.0 pesos, los cuales coinciden con lo reportado en las bases de datos de la entidad fiscalizada.

Respecto de los recursos otorgados mediante las 4 categorías de convocatorias, las cifras no son coincidentes con las registradas en las bases de datos, como se muestra a continuación:



## RECURSOS ENTREGADOS POR MEDIO DE CONVOCATORIAS, 2017

(Pesos)

Cuenta Pública	Bases de datos del INADEM	Diferencia	Porcentaje (%)
2,175,491,321.3	1,865,600,881.5	309,890,439.8	14.2

FUENTE: elaborado por la ASF con base en la información entregada mediante el oficio número E00.2015.CGPEES.0445 del 19 de abril de 2018.

Se constató que, de conformidad con lo reportado en el estado analítico de la clasificación funcional-programática de la Cuenta Pública, el INADEM, por medio de convocatorias, erogó 2,175,491,321.3 pesos, cifra que presenta una diferencia de 309,890,439.8 pesos (14.2%) respecto de los 1,865,600,881.5 pesos registrados en las bases de datos; dicha diferencia no fue sustentada ni aclarada por la entidad fiscalizada.

Lo anterior denota que la información que se reporta en sus bases de datos no es confiable y carece de veracidad; así como que el instituto no realiza un seguimiento de la entrega de apoyos, por lo que se desconoce a quién fue entregado el recurso, lo cual no permite medir la efectividad del programa.

En cuanto a las empresas siniestradas el instituto erogó 133,290,000.0 pesos, cifra que presenta una diferencia de 9,240,000.0 pesos, de los cuales la entidad fiscalizada señaló que se deben a un reintegro de recursos por un proyecto del Estado de Morelos; sin embargo, el importe sigue reportándose como otorgado, lo cual denota opacidad en la entrega de los recursos, ya que se desconoce si los apoyos fueron entregados a las citadas empresas.

Mediante el oficio núm. DGADDE/361/2018 del 16 de octubre de 2018, se comunicaron al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Economía los hallazgos detectados para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar e imponga las acciones respectivas.

2017-5-10E00-07-0402-07-035 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor aclare y compruebe la diferencia por 309,890,439.8 pesos identificados entre lo reportado en el estado analítico de la clasificación funcional-programática de la Cuenta Pública 2017 y las bases de datos del instituto; y para que determine y establezca mecanismos de control y seguimiento para identificar y dar cuenta de los recursos ejercidos en el programa presupuestario S020 Fondo Nacional Emprendedor incluyendo al presupuesto ejercido, los recursos otorgados mediante asignación directa, por convocatoria y empresas siniestradas, y a las empresas siniestradas, a fin de contar con información confiable, oportuna y suficiente que le permita identificar, sustentar, informar y rendir cuentas sobre las actividades de las operaciones del programa, en términos de lo establecido en las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, los artículos 75, fracción IV, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 64, fracciones I y II, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad

Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

#### **11. Sistema de Evaluación del Desempeño**

Este apartado incluyó la revisión del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en cuanto al análisis de la lógica vertical, horizontal y de los reportes trimestrales de la MIR del Pp S020 “Fondo Nacional Emprendedor”, de 2017.

Se constató que ni los resúmenes narrativos, ni los indicadores derivados del diagnóstico de la problemática son los reportados en el portal aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), así como que carece de los elementos metodológicos señalados en la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados.

En cuanto a su lógica vertical se verificó su alineación con la planeación nacional y sectorial. En el nivel de fin se identificó la mejora de la productividad de las MIPYMES en sectores estratégicos, la cual se vincula con la problemática planteada. En el propósito se detectó que la población objetivo se encuentra incompleta, ya que no se considera a los emprendedores. Los objetivos de los niveles de componente y actividad están redactados conforme a lo sugerido en la Metodología de Marco Lógico (MML) y se consideraron suficientes y adecuados para el programa.

En el análisis de su lógica horizontal se observó que el indicador de fin no es adecuado porque su método de cálculo no coincide con la frecuencia. Los de propósito no tienen un método de cálculo adecuado, ya que las fórmulas no son correctas para comparar una pluralidad de empresas de forma simultánea. En el de componente y actividad los indicadores son congruentes y apropiados en su sintaxis; además, se establecieron actividades suficientes para producir cada componente; no obstante, se identificó que la matriz presentada en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) tiene diferencias en los métodos de cálculo, respecto de la publicada en la Cuenta Pública 2017.

Se verificó que no se reportaron los resultados con la periodicidad planificada y se justificó el incumplimiento de las metas en 4 indicadores, debido a que son metas sexenales.

#### **2017-5-10E00-07-0402-07-036 Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor perfeccione el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp S020 Fondo Nacional Emprendedor, debido a que careció de los elementos metodológicos que le permitan la adecuada aplicación de la Metodología de Marco Lógico, en lo referente a la construcción de los indicadores medibles, alcanzables y orientados a resultados, que incluyan plazos para el cumplimiento de sus metas, para contar con un medio eficaz y eficiente que permita alcanzar los objetivos y metas, en términos de lo establecido en el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el capítulo IV.2.2, numerales 2 y 3 y, el capítulo III.2 de la Guía

para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2017-5-10E00-07-0402-07-037 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor determine e implemente mecanismos de control y seguimiento con información confiable para generar el reporte de resultados y avances de los indicadores de forma trimestral del programa presupuestario S020 Fondo Nacional Emprendedor, a fin de rendir cuentas sobre los objetivos, las metas y su efecto social, en términos de lo establecido en el artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**12.** Evaluación del control interno

El análisis detallado del cumplimiento de cada una de las normas generales de control interno en 2017, se muestra a continuación:

**Ambiente de control:** se verificó la alineación de la misión, visión, objetivos y metas del INADEM con los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y con el Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018. Se constató que la entidad fiscalizada contó con un Código de Conducta, en el que se establecieron los valores y principios, el cual fue difundido a los servidores públicos del instituto. Dicho Código de Conducta fue actualizado por medio del Comité de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés (CEPCI) en 2017. La entidad fiscalizada proporcionó la estructura orgánica, la cual fue autorizada y registrada por la Secretaría de la Función Pública, y remitió el Manual de Organización General del INADEM, así como los Manuales de Procedimientos de las unidades administrativas del instituto autorizados y vigentes para 2017.

**Administración de riesgos:** se constató que el instituto contó con la “Metodología de la Administración de Riesgos” y el “Programa de Trabajo de Administración de Riesgos Institucional 2017”, en los cuales se definen las estrategias y acciones de control para atender y dar seguimiento a los riesgos.

**Actividades de control:** se comprobó que, en el marco de sus atribuciones, la entidad fiscalizada cuenta con procedimientos de protección, resguardo y control de la información documental.

Asimismo, el INADEM proporcionó los cuatro informes de los avances trimestrales del “Programa de Trabajo de Administración de Riesgos” en 2017, en el que se les da seguimiento a los riesgos detectados; además, remitió las actas del seguimiento al proceso de administración de riesgos institucionales correspondientes a la primera, segunda, tercera y cuarta sesión con el COCODI en 2017.

Información y comunicación: se constató que, mediante las actas de la primera, segunda, tercera y cuarta sesión se da seguimiento al Proceso de Administración de Riesgos Institucional y al Desempeño Institucional; no obstante, se detectó que el instituto no dispuso de fuentes de información y criterios para el establecimiento de la metodología de la población potencial y objetivo, tampoco dispuso de una identificación y cuantificación clara y precisa de ambas poblaciones. Asimismo, su indicador “Porcentaje de cobertura del Fondo Nacional Emprendedor” carece de una meta programada, por lo que no pudo determinarse el grado de avance del programa en términos de cobertura y presenta una inadecuada focalización de la población beneficiaria.

En cuanto a los proyectos de los emprendedores apoyados para crear una empresa en 2017, se verificó que la entidad no acreditó con evidencia documental los proyectos que informó como apoyados, el monto de los apoyos, el tipo de negocio, el tiempo de operación de los proyectos apoyados y tampoco estableció criterios para definir a una empresa de nueva creación. Asimismo, se desconoce el proceso que realizan los beneficiarios para que se les otorgue el apoyo mediante el Programa de Incubación en Línea.

Respecto de las MIPYMES consolidadas mediante el FNE en 2017, se constató que el instituto estableció herramientas para medir la consolidación de las empresas; sin embargo, no acreditó haberlas implementado, ni proporcionó los resultados de las mismas. Además, no dispuso de constancias que acrediten la entrega de apoyos en 2017, ni estableció indicadores y metas para medir la consolidación de las MIPYMES apoyadas.

Se verificó que el INADEM careció de documentación soporte sobre el método de cálculo establecido para la tasa de variación de Productividad Total de los Factores, así como de los criterios para establecer la meta de este indicador, la cual se ha mantenido sin cambios desde 2014.

En lo relativo a los apoyos otorgados por asignación directa del FNE, se constató que la entidad auditada no contó con soporte documental de la entrega de apoyos a la población objetivo; se observaron ambigüedades, ya que el instituto no asignó directamente apoyos a los 49 proyectos en 2017, sino que los subsidios se entregaron mediante Organismos Intermedios, por lo que no se contó con criterios de elegibilidad para la entrega de los apoyos por dicha asignación. Asimismo, no dispuso de documentación soporte que acreditara el número de emprendedores y MIPYMES apoyados por dicha asignación, así como del monto de los apoyos otorgados. Además, no acreditó los criterios de la evaluación de los proyectos, a fin de identificarlos como estratégicos o específicos; ni se constató con evidencia documental que los proyectos pertenecieran a los sectores estratégicos definidos por el INADEM.

Respecto de las empresas siniestradas no se dispuso de información de la entrega de los apoyos a cada beneficiario y no se corresponde el monto de los apoyos con lo reportado en la Cuenta Pública por 133,290,000.0 pesos, siendo que la diferencia radica en un reintegro de 9,240,000.0 pesos, lo cual implica que el instituto desconoce el número de emprendedores y MIPYMES apoyados en 6 estados.

El Sistema Emprendedor no contó con la información sobre el número de empresas creadas y consolidadas por medio de los apoyos del Fondo Nacional Emprendedor, por lo que no se garantiza que dicho sistema se implementó con criterios de confiabilidad y utilidad.

Supervisión y mejora continua: el INADEM dispuso del Informe Anual del Estado que Guarda el Sistema de Control Interno 2017 con el cual supervisa constantemente las operaciones y actividades que realiza la entidad. Fortaleció su control interno por medio del Reporte de Avances del Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI), en el que se comprometieron 18 acciones de mejora, las cuales se atendieron conforme a lo programado; asimismo, proporcionó los cuatro informes trimestrales de dicho programa.

Las acciones promovidas se incluyen en los resultados 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 de este informe.

#### 2017-5-10E00-07-0402-07-038 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor realice una reingeniería del programa presupuestario S020 Fondo Nacional Emprendedor que parta de un diagnóstico que defina claramente las necesidades de los emprendedores y la problemática de las MIPYMES que serán consideradas como población potencial y objetivo, definiendo indicadores de desempeño orientados a resultados que permitan medir los efectos del programa y si se cumplen los objetivos propuestos, lo anterior debido a las deficiencias de registro, control y seguimiento en el proceso de otorgamiento de subsidios para el apoyo a emprendedores y MYPIMES que denotan falta de transparencia e impiden conocer la utilidad del programa para cumplir con el objetivo de incrementar la productividad en las micro, pequeñas y medianas empresas, impulsar a los emprendedores y rendir cuentas, en términos de lo establecido en el artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

### **13. Rendición de cuentas**

Con el propósito de evaluar el cumplimiento de las disposiciones señaladas se utilizaron como elementos de análisis el PEF 2017 y su exposición de motivos, así como los resultados reportados por el INADEM en la Cuenta Pública del mismo año, como se muestra en el cuadro siguiente:

RESULTADOS DEL INADEM REPORTADOS EN LA CUENTA PÚBLICA  
Y SU COMPARACIÓN CON LO MANDATADO EN EL PEF, 2017

HILOS	PEF 2017 (Exposición de motivos)	CHPF 2017
Cobertura	En la estrategia programática se señala la importancia del objetivo de desarrollar regional y sectorialmente a los emprendedores y las MIPYMES de los sectores estratégicos de las 32 entidades federativas.	El INADEM destinó recursos para acelerar la creación de vehículos de inversión de capital emprendedor que consideren un enfoque de especialización sectorial y/o regional.
Efecto empresarial	En la estrategia programática se indican los objetivos de establecer estrategias e instrumentos de apoyo para incrementar la productividad de las MIPYMES y contribuir a que los microempresarios puedan crear y consolidar sus empresas.  Se establece que el INADEM apoya proyectos creativos y productivos que impulsen la creación, el fortalecimiento y la consolidación de los emprendedores y las MIPYMES.	En 2017 se apoyaron 20,413 proyectos de emprendedores y MIPYMES que promueven el desarrollo de las capacidades de gestión y habilidades gerenciales.
Otorgamiento de subsidios	En la estrategia programática se determina el objetivo de otorgar apoyos a la población objetivo por medio de instituciones de financiamiento.  Se señala que el INADEM destina recursos para apoyar proyectos creativos y productivos.	No se reportó información relativa a los apoyos que otorga el programa.
Aplicación de los recursos presupuestarios	El presupuesto aprobado para el Pp S020 "Fondo Nacional Emprendedor (FNE)" fue de 3,760,751,156 pesos.	En el Pp S020 se ejercieron 3,622,464,467.1 pesos.  Por medio de convocatorias, el INADEM erogó 2,175,491,321.3 pesos, cifra que presenta una diferencia de 309,890,439.8 pesos (14.2%) respecto de lo reportado en la Cuenta Pública; dicha diferencia no fue sustentada por la entidad fiscalizada.

FUENTE: elaborado por la ASF con base en información del Presupuesto de Egresos de la Federación 2017 y en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) 2017.

En 2017, el INADEM realizó una deficiente rendición de cuentas de los resultados de la aplicación de 3,358,044,638.3 pesos ejercidos con el FNE, ya que no reportó información de la población potencial, objetivo, y atendida, de la cobertura de atención, de los resultados del programa respecto de la creación y consolidación de empresas y no presentó información de los resultados relativos al incremento de la productividad de las MIPYMES, además de no incluir indicadores que permitan conocer los resultados del ejercicio del gasto, el logro de los objetivos y metas, y el avance en la atención del problema público, por lo que no es suficiente para conocer con precisión la operacionalización y los resultados de la política auditada.

2017-5-10E00-07-0402-07-039 **Recomendación**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor determine mecanismos de control y seguimiento con el objeto de reportar en la Cuenta Pública información relacionada con el avance en la atención del problema público, de la población potencial, objetivo y atendida, de la cobertura de atención, los resultados respecto de la creación y consolidación de empresas, de la entrega de apoyos por medio de asignación directa y mediante Organismos Intermedios, y de la operacionalización del Sistema Emprendedor, a fin de rendir cuentas del

desempeño del programa en el cumplimiento de metas y objetivos, y el avance en la atención del problema público relativo a la baja productividad de las MIPYMES, de conformidad con el artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

### ***Consecuencias Sociales***

En el 2017, el INADEM reportó la entrega de subsidios a 48,357 emprendedores y 127,965 MIPYMES con un monto de 3,216,637,799.3 pesos; sin embargo, a 4 años de haber iniciado operaciones desconoce los efectos de estas acciones en la población atendida; si fueron otorgados a las empresas ubicadas en los sectores estratégicos, así como su contribución en la atención del problema público relativo a la baja productividad de las MIPYMES.

### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinaron 13 observaciones las cuales generaron: 39 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitieron oficios para solicitar o promover la intervención de las instancias de control competente con motivo de 8 irregularidades detectadas.

### ***Dictamen***

El presente se emite el 19 de septiembre 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 con el fin de fiscalizar y verificar el cumplimiento de los objetivos y metas para impulsar a los emprendedores y fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas mediante apoyos económicos. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el diagnóstico elaborado por el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) se indica que México enfrenta un gran reto en materia de productividad, debido a que ésta sólo ha crecido durante los últimos 30 años a una tasa promedio anual de 0.7%, insuficiente para sostener una economía en desarrollo. Los múltiples factores identificados en su diagnóstico que explican la baja productividad de las MIPYMES resultan coincidentes con los reconocidos en el programa sectorial: limitaciones para acceder a capital físico y financiero; carencias en el capital humano; limitaciones para implementar técnicas y tecnologías a procesos productivos; falta de capacidad para innovar, y carencia de infraestructura y servicios que faciliten la producción.

Para atender este problema, en 2017, el INADEM operó el programa presupuestario S020 "Fondo Nacional Emprendedor", cuyo objetivo consistió en incrementar la productividad en las micro, pequeñas y medianas empresas, principalmente las ubicadas en sectores estratégicos.

Los resultados de la fiscalización muestran que, en 2017, el diseño de las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor fue deficiente, lo que propició el uso discrecional de los recursos, ya que se detectó que no existe congruencia con lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, debido a que no estableció con precisión la población objetivo y que el desempeño de los diversos componentes del programa no es medible, por la ausencia de indicadores, lo que implica riesgos de focalización y de discrecionalidad en el otorgamiento de los apoyos. Asimismo, de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación, se observó que el diseño de las reglas no fue adecuado, ya que no son simples y precisas para los beneficiarios, además, de que no promueven la transparencia y el acceso a la información pública y no incluye indicadores específicos, medibles y orientados a resultados.

En 2017, el INADEM determinó una población potencial de 121,448 emprendedores y 467,075 MIPYMES y dispuso de una metodología para su establecimiento, la cual no fue clara ni precisa, ya que no acreditó los criterios para definirla. En cuanto a la población objetivo, fue de 67,000 emprendedores y 46,644 MIPYMES, de las cuales 20,644 fueron empresas con interés de incrementar su productividad y 23,000 con capacidad de innovación; no obstante, la metodología para cuantificarlas no fue clara ni precisa, ya que no acreditó con evidencia documental la forma en que se determinó el tamaño de dicha población potencial y objetivo, además de reportar cifras menores a las del año anterior que fueron 75,000 emprendedores y 16,000 MIPYMES, sin acreditar las razones de la variación.

Respecto de la cobertura de atención, en 2017, el instituto reportó haber atendido a 48,357 emprendedores (72.2% respecto de las 67,000 emprendedores definidos como población objetivo) y 127,965 MIPYMES (293.2%, 3.4 veces arriba de las 43,644 empresas determinadas como población objetivo para ese año); además estableció el indicador "Porcentaje de cobertura del Fondo Nacional Emprendedor", el cual no contó con la definición de una meta programada ni el resultado de la cobertura alcanzada; lo que denota que cualquier empresa es susceptible de recibir un apoyo del INADEM y limita la focalización y fiscalización de los recursos otorgados.

En lo relativo a la creación de empresas, el instituto reportó que otorgó apoyos para la creación de 2,959 mediante el Programa de Incubación en Línea (PIL) por un monto de 146,395,583.2 pesos; no obstante, no acreditó que los proyectos que informó como apoyados crearon una empresa, el monto del apoyo, ni el tiempo de operación de las empresas apoyadas; ya que un requisito es que contarán con una operación de 0 a 12 meses.

En cuanto a la consolidación de las MIPYMES, la entidad prevé medirla por medio de diversas herramientas establecidas en las convocatorias; sin embargo, no acreditó la implementación de dichas herramientas, su medición ni sus resultados; además de que no contó con información del número de empresas que consolidó en ese año.

Respecto del incremento de la productividad de las MIPYMES se verificó que en el periodo 2014-2017, el instituto programó la misma meta del 4.0%, sin acreditar los criterios ni la metodología para su determinación. De acuerdo con la información proporcionada por el



INADEM, de 2014 a 2017 no hubo incremento en la productividad, aunque al interior hubo variaciones de 4.3% al 4.6%, luego disminuyó a 3.9% para 2016 y se ubicó de nuevo en 4.3% para 2017 sin acreditar dichos porcentajes.

En lo referente al otorgamiento de subsidios, se identificó que, por medio de asignación directa, en 2017, se apoyaron 49 proyectos por 847,856,478.0 pesos. Los recursos se entregaron a Organismos Intermedios (OI) cuando, de conformidad con las reglas de operación del programa, los apoyos se entregarían directamente a la población objetivo (MIPYMES y emprendedores). Dichos apoyos se otorgaron a PROMÉXICO, al Consejo Coordinador Empresarial, a las Secretarías de Desarrollo Económico (SEDECOS) de 17 entidades federativas y a diferentes asociaciones civiles. A las SEDECOS se les asignaron 77,653,700.0 pesos, siendo la del Estado de México a la que se le otorgaron mayores recursos con 6,000,000.0 pesos, el 7.7%. Tampoco se acreditó que los apoyos económicos llegaron a la población objetivo.

Respecto de la entrega indirecta de recursos por medio de las 14 convocatorias que emitió el INADEM, se benefició a 56,554 emprendedores, MIPYMES y grandes empresas por un monto de 1,865,600,881.5 pesos; sin embargo, se encontró que la información de sus bases no es confiable ya que no cuentan con información completa sobre el estado de ejecución de los proyectos; no se dispone de la identificación del tamaño de la empresa que se buscó beneficiar; no se tuvo evidencia de la cuantificación de la población beneficiaria, y no se acredita la entrega de los recursos a los organismos intermedios, ni la manera en que se favoreció a los emprendedores y MIPYMES, por lo que no se garantizó que los recursos fueron otorgados en beneficio de la población objetivo.

Además, se entregaron apoyos a 6 entidades federativas para beneficiar a 12,405 empresas siniestradas, por 124,050,000.0 pesos; sin embargo, el instituto desconoció el número de MIPYMES efectivamente apoyadas, no acreditó que el recurso fue entregado a los beneficiarios de la contingencia, y no contó con mecanismos de seguimiento de los recursos.

En la Cuenta Pública 2017 se señala que el INADEM entregó recursos por 2,175,491,321.3 pesos por medio de Organismos Intermedios cifra que contrasta con sus bases de datos de 1,865,600,881.5 pesos.

Por lo que se refiere al Sistema Emprendedor, se observó que conforme a los datos registrados, en 2017, el INADEM apoyó 20,514 proyectos por un monto de 2,380,473,241.8 pesos, de los cuales, según el instituto, 20,448 se encuentran en ministración, 1 en remanencia pendiente, 5 con solicitud aprobada con recursos y 3 con solicitud no ratificada; asimismo, 50 proyectos cuentan con un estatus de desistimiento por parte del interesado y 7 son apoyos de la Red de Apoyo al Emprendedor (RAE) por un monto de 23,931,000.0 pesos. Al respecto, el instituto no proporcionó información sobre el significado de los diferentes estatus registrados en el sistema, ni en la base de datos se identificó la información que permite comprobar dichos estados. Es de destacar que los recursos canalizados a los 7 proyectos de la RAE por 23,931,000.0 pesos, contravienen las reglas de operación del FNE, pues dicha red

no está considerada para la entrega de los subsidios, lo que refleja falta de transparencia y deficiencias en su rendición de cuentas.

En opinión de la ASF, a 4 años de la implementación del FNE, el INADEM no ha demostrado resultados de la aplicación de los recursos otorgados de 2014 a 2017 y las deficiencias observadas en su operación impiden constatar su efectividad para atender las necesidades de las MIPYMES y los emprendedores con problemas de productividad; por lo que se desconoce la utilidad del programa, aunado a que existe opacidad en el proceso de entrega de recursos y deficiencias graves en los mecanismos de control y en la integración de sus bases de datos, lo que implica que la información que contiene no sea confiable y no se logre una adecuada rendición de cuentas. Si bien reportó que otorgó subsidios a proyectos orientados a impulsar a 48,357 emprendedores y fortalecer a 127,965 MIPYMES, no existe evidencia de que contribuyó al avance en la atención del problema público relativo a la baja productividad de las MIPYMES.

Asimismo, el instituto no dispuso de indicadores orientados a resultados dónde se incluyan plazos para el cumplimiento de sus metas y no acreditó que los subsidios fueron entregados a la población objetivo, no contó con información de las empresas creadas y consolidadas, y no se benefició a aquellas empresas pertenecientes a los sectores estratégicos. En cuanto al Sistema Emprendedor demuestra que no cumple con su propósito de contribuir a la agilidad, eficiencia, transparencia y sustentabilidad del FNE. Por lo anterior se considera que la operación del programa, a cargo, del INADEM fue deficiente y representa un área de riesgo y opacidad en el uso de recursos públicos, por lo que, es recomendable que en el ámbito de sus atribuciones la Secretaría de Economía, como cabeza de sector, realice una reingeniería del programa que parta de un diagnóstico que dimensione claramente la problemática de las MIPYMES, por tamaño de empresa y actividad económica, la cual difiere sustancialmente; y defina indicadores de desempeño concisos, cuantificables, medibles y alcanzables, que permitan evaluar sus resultados y conocer la trazabilidad de los recursos.

Adicionalmente, se deben establecer mecanismos que garanticen que los recursos sean acreditables directamente a las MIPYMES a fin de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas.

Es de destacar que de 2014 a 2017, se han ejercido a través del Fondo Nacional Emprendedor (Pp S020), 31,229,427,273.3 pesos, a precios de 2017, a lo cual habría que agregar los gastos de administración y operación de los programas presupuestarios relacionados (S020 y P008) por 2,309,169,868.6 pesos, a precios de 2017.

La atención de las recomendaciones emitidas por la ASF, coadyuvará, principalmente, a que la Secretaría de Economía evalúe lo logrado para corregir, modificar, adicionar o reorientar la implementación y operación del programa presupuestario S020 “Fondo Nacional Emprendedor”; que cuente con mecanismos de control adecuados y dé seguimiento para conocer los efectos del programa en el impulso a emprendedores y el fortalecimiento a las MIPYMES; que disponga de una metodología para cuantificar su población potencial y determinar su cobertura de atención; que cuente con mecanismos y con indicadores de

desempeño concisos, cuantificables, medibles y alcanzables, para conocer los efectos del programa que le permitan conocer la calidad de la información que proporciona el Sistema Emprendedor; que se transparente el otorgamiento de los apoyos por medio de asignación directa y Organismos Intermedios; además de disponer de información sobre el cumplimiento de los objetivos de creación y consolidación de las empresas.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Lic. Juan Jaime López García

Ronald Pieter Poucel Van Der Mersch

***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.

***Apéndices***

***Procedimientos de Auditoría Aplicados***

1. Verificar que el diseño de las Reglas de Operación del programa presupuestario S020 "Fondo Nacional Emprendedor", vigentes en 2017, permitió la eficaz y eficiente entrega de los apoyos y que estos se ajustaron a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y al Presupuesto de Egresos de la Federación.
2. Verificar que en 2017 el INADEM dispuso de una metodología para identificar y cuantificar, de manera clara y precisa, la población potencial y objetivo; así como la cobertura de atención a emprendedores y MIPYMES.
3. Evaluar el avance, a 2017, del cumplimiento del objetivo de impulsar a emprendedores para crear empresas.

4. Determinar en qué medida los subsidios otorgados en 2017, mediante el programa Fondo Nacional Emprendedor contribuyeron al cumplimiento del objetivo de consolidar a las MIPYMES apoyadas.
5. Verificar que, en 2017, por medio de los subsidios del programa Fondo Nacional Emprendedor se cumplió con el objetivo de incrementar la productividad de las MIPYMES de los sectores estratégicos.
6. Verificar que, en 2017, para la entrega de los subsidios por medio de asignación directa, el INADEM cumplió con los términos establecidos en las reglas de operación.
7. Verificar que, en 2017, para la entrega de los subsidios por convocatoria (Organismos Intermedios), el INADEM cumplió con los términos establecidos en las reglas de operación.
8. Verificar que, en 2017, para la entrega de los subsidios a empresas siniestradas, el INADEM cumplió con los términos establecidos en las reglas de operación.
9. Revisar que, en 2017, el Sistema Emprendedor contó con información confiable, oportuna y suficiente de los beneficiarios, así como con información que comprueba las etapas del proceso de entrega y seguimiento de los subsidios otorgados a emprendedores y MIPYMES.
10. Constatar que, en 2017, el INADEM aplicó los recursos públicos asignados al programa presupuestario S020 "Fondo Nacional Emprendedor", con eficiencia y de conformidad con lo establecido en las reglas de operación.
11. Verificar la congruencia de la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario S020 "Fondo Nacional Emprendedor" vigente en 2017, y que los indicadores fueron adecuados y suficientes para evaluar el cumplimiento de los objetivos del programa relativos a impulsar emprendedores y fortalecer a las MIPYMES, para incrementar su productividad.
12. Verificar que, en 2017, el diseño del Sistema de Control Interno del INADEM permitió una seguridad razonable del cumplimiento de objetivos y metas.
13. Evaluar la rendición de cuentas del INADEM para verificar si la información reportada en la Cuenta Pública 2017 permitió constatar los resultados relativos a impulsar emprendedores y fortalecer a las MIPYMES y el avance en la atención del problema público relativo a la baja productividad de éstas.

### *Áreas Revisadas*

La Coordinación General de Planeación Estratégica, Evaluación y Seguimiento; las direcciones generales de Programas de Sectores Estratégicos y Desarrollo Regional; de Programas de Desarrollo Empresarial; de Programas de Emprendedores y Financiamiento; de Programas para MIPYMES, y de Programas de Defensa para PYMES y Emprendedores.

### *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; art. 75, fracciones I, II, IV, V, VII, VIII y X; y art. 107
2. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículo 64, fracciones I y II
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: art. 54
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: numerales 1, 2, 5, 7, 8, 14, 21; 22, párrafo segundo; 36 y Anexo J de las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor para el ejercicio fiscal 2017

art. 12, fracción II, de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa

art. segundo, Título Segundo, Capítulo I, numeral 9, Cuarta Norma General de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno

capítulo IV.2.2, numerales 2 y 3, y Capítulo III.2 de la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados

### *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.