

Secretaría de Economía

Política de Fomento para Emprendedores y Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

Auditoría de Desempeño: 2017-0-10100-07-0400-2018

400-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 la política de fomento empresarial de impulsar 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 revisión corresponde al ejercicio fiscal 2017; respecto de la profundidad temática, los trabajos de fiscalización se enfocaron en la revisión de las actividades de diseño, planeación, evaluación y seguimiento del Pp P008 "Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las MIPYMES" y de los programas a su cargo; así como en la elaboración de evaluaciones, estudios e investigaciones, a fin de contar con información relacionada con el desarrollo y competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas y de los emprendedores.

En el Sistema de Evaluación del Desempeño, se revisó la congruencia de la lógica vertical y horizontal del Pp P008; en la rendición de cuentas, se verificaron los resultados respecto de la calidad de la misma y se revisó el control interno en cuanto al cumplimiento de las Normas Generales de Control Interno.

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 fomento para 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 Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES). Basados en esas políticas, se llevaron a la práctica programas y se establecieron instrumentos, tanto de fomento como de protección, teniendo como criterio que estas empresas eran clave para el desarrollo del país por su capacidad de crear empleos, especialmente en el ámbito regional y local.

El deterioro de la economía nacional, a inicios de los años setenta, principalmente porque la expansión del gasto público, no se acompañó de incrementos en la recaudación, y generó un creciente déficit fiscal con efectos negativos en la tasa de inflación así como un aumento en los precios, y propició incertidumbre entre los micro, pequeños y medianos empresarios por los elevados precios para comprar sus materias primas y sobre el monto al que debían vender sus productos, ocasionando una baja productividad y pérdida de empleos.

En 1988, como resultado del debilitamiento económico de las MIPYMES, el Gobierno Federal promulgó la Ley de Fomento a la Microindustria y la Actividad Artesanal, la cual estableció los mecanismos para canalizar el apoyo fiscal, el financiero y la asistencia técnica a estas empresas así como la eliminación de trámites para la constitución de nuevas.

En el año 2000, se cambió la denominación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) por la de Secretaría de Economía (SE) y se le asignaron las funciones de fomento de la productividad y competitividad de la economía mexicana, así como el impulso a los emprendedores y empresas.

En 2002, se decretó la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, para promover el desarrollo económico nacional, mediante el fomento a la creación de las MIPYMES y el apoyo para su viabilidad. Esa ley asignó a la SE funciones en materia de promoción del desarrollo económico y fomento a la creación de MIPYMES, así como su participación progresiva en las cadenas productivas de los mercados y la generación de mayor valor agregado.

En el periodo de 2001 a 2003, la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPYME) de la 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); el objetivo general de todos ellos, consistió en apoyar a las MIPYMES para el desarrollo de su competitividad; sin embargo, éstos incluían aspectos comunes o similares en cuanto a los objetivos específicos, la cobertura, la población objetivo y las líneas de apoyo, lo que eventualmente ocasionó que disminuyera el efecto pretendido en su operación y dificultades en el otorgamiento de los apoyos autorizados.^{1/}

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

En 2008, el programa presupuestario P008 “Apoyo a la creación, desarrollo y consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad”, comenzó a operar con el objetivo de “establecer programas de apoyo que contribuyan a la generación de empleos formales mediante la creación de nuevas empresas y la consolidación de las ya existentes”.^{2/} De 2008 a 2011, el programa P008 fue responsabilidad de la SPYME; a partir de 2012, los recursos presupuestarios del programa se ejercieron mediante tres unidades de la SPYME, en la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas en Solidaridad (FONAES) y en la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (CGPRONAFIM) de la SE.

En 2013, el Pp P008 cambió su denominación por el de “Instrumentación de Políticas de Fomento a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas y el Sector Social de la Economía”, a cargo del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), del Instituto Nacional para la Economía Social (INAES) y de la CGPRONAFIM, a fin de financiar el gasto corriente para el diseño, mejora y actualización de los diferentes programas de subsidios. La política de fomento implica incentivar el crecimiento económico nacional, regional y sectorial, mediante la mejora de la productividad e innovación en las micro, pequeñas y medianas empresas de sectores estratégicos.

Como resultado de la auditoría 234 “Apoyo a Organismos del Sector Social de la Economía”, que formó parte de la revisión de la Cuenta Pública 2014, la Secretaría de Hacienda y Crédito

^{1/} 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), México, 2004.

^{2/} Instituto Nacional del Emprendedor, Diagnóstico del programa de “Instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas (P008)”, México, 2017.

Público realizó una revisión del gasto público y de la Estructura Programática a emplear en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, lo que originó la fusión del Programa de Fomento a la Economía Social de la SE, con el Programa de Opciones Productivas, para crear el Programa de Fomento a la Economía Social, el cual fue sectorizado al Ramo 20 “Desarrollo Social” junto con el INAES.

A partir de 2016 y, con el cambio en la estructura programática, el programa P008 quedó bajo la responsabilidad de la CGPRONAFIM de la SE, y del INADEM que funge como encargado de instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo a emprendedores y MIPYMES.

En el diagnóstico elaborado por el INADEM, se indica que México enfrenta un gran reto en materia de productividad, debido a que sólo ha crecido a una tasa promedio anual del 0.7% en los últimos 30 años. Entre los factores identificados en su diagnóstico se explica la baja productividad de las MIPYMES, debido a la falta de acceso a capital físico y financiero, carencias de capital humano, limitaciones para implementar técnicas y tecnologías a procesos productivos, falta de capacidad para innovar y falta de infraestructura que faciliten la producción. En dicho diagnóstico, se descartó el aspecto social de la economía, debido a que el objetivo planteado se enfocó en contribuir al diseño y actualización de los programas que opera el INADEM y en función de las actividades que realizan los programas con clasificación “P” relacionadas con el diseño, planeación, evaluación y seguimiento de los programas a su cargo.

Para la atención del problema público, en 2017, operó el programa presupuestario P008 “Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas empresas” con el objetivo de contribuir a impulsar y fortalecer el desarrollo empresarial, mediante los programas de políticas de fomento a emprendedores y MIPYMES.

Resultados

1. Diseño y planeación del programa de instrumentación de la política de fomento a emprendedores y MIPYMES

De acuerdo con los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, las dependencias y entidades deberán elaborar un diagnóstico que justifique la ampliación o modificación sustantiva de los programas federales existentes. Con objeto de reglamentar dicha disposición, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) emitieron los aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios que se incluyen en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF).

De conformidad con el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía (SE), la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (CGPRONAFIM) es

responsable de la operación y seguimiento de los programas a su cargo, particularmente de los dirigidos a la micro empresa, así como de las acciones de evaluación del desempeño financiero y del impacto social de los mismos; al INADEM le corresponde la instrumentación, ejecución y coordinación de la política nacional de apoyo a emprendedores y MIPYMES. La CGPRONAFIM y el instituto son las unidades responsables de operar el Pp P008 “Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas”.

Mediante nota del 26 de abril de 2018, el INADEM informó que, para actualizar el diseño del Pp P008, emitió el “Diagnóstico 2017 del programa de instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas (P-008)”, en el que incluyó criterios de diseño, cobertura, focalización y operación. El análisis de la actualización del diseño del programa contenido en el diagnóstico, en términos de lo establecido en los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, se presenta a continuación:

ANÁLISIS DEL DIAGNÓSTICO DEL Pp P008 "INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE FOMENTO PARA LOS EMPRENDEDORES Y LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS", 2017

Aspectos a considerar en el diagnóstico	Análisis del diseño del programa P008, en el diagnóstico
<p>1. Identificación, definición y descripción del problema o necesidad</p> <p>Definir concretamente el problema público que se pretende atender mediante el programa, de acuerdo con la Metodología del Marco Lógico (MML), la cual establece que en la definición del problema se constituye la problemática que origina o motiva la necesidad de la intervención gubernamental; se formula como un hecho negativo, describa su población objetivo y se identifique la magnitud del problema en términos cuantitativos para que permita una verificación empírica. Se analizan las experiencias de políticas públicas con temáticas similares, señalando sus logros y áreas de oportunidad.</p>	<p>En el diagnóstico se analizan brevemente los estudios desarrollados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ^{1/} y el INADEM ^{2/} relativos a la temática empresarial, en los cuales fundamentan la identificación del problema público y lo definen como "poca articulación de los programas de fomento para emprendedores y MIPYMES".</p> <p>En este apartado del diagnóstico se define que la razón de ser del programa es la falta de articulación entre los programas de fomento y describe la problemática central; se formuló como un hecho negativo y describe su población objetivo; sin embargo, no se identifica la magnitud del problema en términos cuantitativos que permita una verificación empírica. En la comparación con programas de la misma modalidad, no se incluyeron resultados, ni áreas de oportunidad.</p>
<p>2. Contexto</p> <p>Se identifica el entorno en el que opera el Pp, e incorpora las estadísticas oficiales que permitan dimensionarlo; se describirá su evolución con relación al problema, señalando los resultados con base en la información de desempeño disponible.</p>	<p>Se señalan los cambios presentados en el Pp P008 durante el periodo 2008 a 2011, pero su evolución no se describe respecto del problema o necesidad de la política pública de apoyo a emprendedores y MIPYMES; tampoco describe los resultados sobre el desempeño del programa, lo que impide dimensionar la importancia de la problemática que pretende atender y no contó con una descripción general de las acciones realizadas hasta el momento para la atención de la problemática.</p>
<p>3. Cobertura</p> <p>Identificación y caracterización de la población o área de enfoque objetivo del programa o cambios sustanciales; además, se determinará la frecuencia de actualización de la cobertura.</p>	<p>En el diagnóstico se menciona que los programas que se desarrollan mediante el Pp P008 tienen cobertura nacional.</p> <p>En el documento se señaló que el área de enfoque son los programas de fomento para emprendedores y MIPYMES que opera el INADEM, como son el Fondo de Innovación Tecnológica (FIT), el cual fomenta iniciativas de innovación tecnológica, el Fondo Nacional Emprendedor (FNE), mediante el cual se proporcionan subsidios para fortalecer la productividad de los emprendedores y las MIPYMES, y la Red de Apoyo al Emprendedor (RAE), la cual consiste en una estrategia de vinculación entre las políticas y programas de apoyo con los emprendedores y MIPYMES; sin embargo, no se definió la identificación y características de la población que se planeó atender, ni la frecuencia de actualización de la cobertura.</p>
<p>4. Árbol del problema y árbol del objetivo</p> <ul style="list-style-type: none"> - Árbol del problema: esquema que presenta las causas estructurales, causas intermedias y efectos del problema que pretende atenderse con el programa propuesto. - Árbol del objetivo: se presentará de forma esquemática la situación esperada al resolver el problema o necesidad utilizando como base los fines y medios expuestos en el árbol del problema. 	<p>Describe que el Pp P008 es un programa de planeación y es operado por dos dependencias con objetivos identificados; se identificó que la problemática fue la relativa a resolver la poca articulación de los programas de fomento para emprendedores y MIPYMES; dichos análisis se presentan en forma de esquemas; pero no se indicó el fin que el programa pretende resolver, tampoco describe las actividades que le corresponden a cada una de las dependencias que operan el Pp P008, a fin de contribuir en la atención del problema antes citado.</p>
<p>5. Análisis de alternativas</p> <p>Se identificarán las principales alternativas para solucionar el problema o necesidad de política pública; deberán considerar la factibilidad de su implementación y los riesgos que pudieran obstaculizarlas.</p>	<p>En el documento, se propusieron las siguientes alternativas para solucionar el problema:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. objetivos de planeación homogéneos estados-federación; 2. mecanismos de articulación entre dependencias gubernamentales y actores privados y de la sociedad civil; 3. estabilidad en la operación de los programas presupuestarios; y 4. transparencia en el diseño y/o operación de los programas; sin embargo, no describe los criterios para seleccionar las mejores propuestas y tampoco acreditó con evidencia que integró a los

ANÁLISIS DEL DIAGNÓSTICO DEL Pp P008 “INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE FOMENTO PARA LOS EMPRENDEDORES Y LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS”, 2017

Aspectos a considerar en el diagnóstico	Análisis del diseño del programa P008, en el diagnóstico
	implementadores del programa responsables de su operación, así como la descripción de los riesgos que obstaculizarían su cumplimiento.
<p>6. Diseño del programa</p> <p>Describe la propuesta inicial del diseño del programa propuesto o cambios sustanciales.</p> <p>Define la modalidad, las unidades responsables que se proponen para operar el programa y sus funciones a desempeñar y las principales características de operación del programa en congruencia con la modalidad propuesta.</p>	<p>El documento precisa el objetivo del Pp P008, respecto de contribuir al diseño y actualización de los programas que opera el INADEM; según el diagnóstico, para cumplir dicho propósito y con sus atribuciones, el instituto desarrolló diversos programas de apoyo a los emprendedores y las MIPYMES como el FNE, el FIT y la RAE; sin embargo, no se considera la participación de la CGPRONAFIM de la SE como unidad responsable del programa, contrario a lo señalado en la clasificación programática presupuestal, y a pesar de que en el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía se señalan las atribuciones del INADEM y la CGPRONAFIM en cuanto a la conducción de la política de fomento a emprendedores y MIPYMES.</p> <p>En cuanto al diseño de los programas FIT, FNE y la RAE, no se describen los medios ni la forma para realizar dicha actividad en el marco del P008.</p> <p>Respecto de la modalidad, señala que es un programa de planeación, pero no menciona lo referente a la implementación de las actividades relacionadas con el diseño, la planeación, la evaluación y el seguimiento de los programas a su cargo, las cuales se corresponden con la modalidad del programa, ni las actividades que deben realizar cada uno de los responsables de la operación en el marco del PpP008.</p>
<p>7. Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)</p> <p>Se elabora y se presenta en forma resumida, sencilla y armónica la información del programa presupuestario o cambios sustanciales.</p>	<p>Se observó que no se especificó de forma concreta el problema que se desea resolver o mitigar, ni los objetivos del programa, ni su alineación con los objetivos de la planeación nacional y sectorial, ya que se incluyó una matriz, en la que se identificó como problemática la poca articulación de los programas de fomento para emprendedores y MIPYMES; en tanto que se reportó y cargó una diferente en el portal aplicativo de la SHCP, en la cual se define como problema público la baja productividad de las MIPYMES.</p>
<p>8. Presupuesto</p> <p>Se establecerá el monto estimado para la operación del programa.</p>	<p>En el diagnóstico se señala que el presupuesto asignado al Pp P008 ascendió a 235,874,071.0 pesos ^{3/} y que fue otorgado al INADEM; sin embargo, con la revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación se identificó también a la CGPRONAFIM como unidad responsable de operar el programa.</p>

FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en los aspectos a considerar para la elaboración del diagnóstico de los programas presupuestarios que se incluyen en el PPEF, emitidos por la SHCP y el CONEVAL, y el “Diagnóstico 2017 del programa de Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (P-008)”, proporcionado por la Secretaría de Economía con el oficio núm. 712.2018.0683 del 20 de abril de 2018.

1/ A strategic Framework for Entrepreneurship and MSME Policy Development in Mexico, OCDE, 2014.

2/ Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las MIPYMES (ENAPROCE), INADEM y BANCOMEXT, 2015.

3/ Datos preliminares con corte al 31 de diciembre de 2017.

Como resultado del análisis, se observó lo siguiente:

- Respecto de la identificación y descripción del problema, no se precisa su magnitud en términos cuantitativos, lo que impide emitir un pronunciamiento sobre su avance en la atención del problema.

- No se incluyó la evolución de la problemática que atiende; no se tomaron en cuenta los resultados con base en el desempeño del programa, ni se contó con una descripción general de las acciones realizadas para la atención de la problemática; tampoco se dimensionó su importancia.
- En cuanto a la estimación de su cobertura, se definió el área de enfoque mediante los programas FIT, FNE y la RAE; pero no se acreditó la identificación y caracterización de la población que se planeó atender con dichos programas que constituyeron la población potencial y objetivo, ni la frecuencia de su actualización, para garantizar la focalización de sus acciones.
- Se presentaron los esquemas del árbol del problema y de los objetivos; sin embargo, no se precisó en el diagnóstico del Pp P008, el fin a resolver de la problemática identificada; tampoco se describen las actividades que le corresponden a cada una de las unidades responsables que lo operan.
- No acreditó los criterios para seleccionar las mejores alternativas para atender la problemática.
- Respecto del diseño del programa se constató que no se señaló cómo se ejecutó el programa en términos de la coordinación de las unidades responsables que lo operan; las funciones que desempeñan y las principales características de operación del programa correspondientes con su modalidad. Se desconoce la implementación de la política de fomento a emprendedores y MIPYMES, quién debe realizar las actividades relacionadas con el diseño, la planeación, la evaluación y el seguimiento de los programas a su cargo; tampoco se precisa la realización del diseño de los programas, FIT, FNE y la RAE.
- En cuanto a la MIR del P008, no fue posible identificar el problema que desea resolverse, los objetivos ni la alineación con los objetivos de planeación nacional y sectorial, debido a que fue reportada y cargada en el portal aplicativo de la SHCP una matriz diferente que tiene el propósito de atender la problemática relativa a la baja productividad de las MIPYMES.
- En relación con el presupuesto, no se describieron los recursos otorgados a la CGPRONAFIM como unidad responsable, ni la distribución en las actividades relacionadas con el diseño, la planeación, la evaluación y el seguimiento de los programas a cargo; para cumplir con las metas y objetivos institucionales.

Por otro lado, el diagnóstico no cumple con el objetivo de señalar el sentido en que se amplió o modificó sustantivamente el programa, ya que no se indican los cambios efectuados en relación con la reestructuración programática del aspecto social de la economía y no se desarrollaron las características necesarias de los elementos considerados en la estructura del documento, lo que denota falta de mecanismos de control, seguimiento y mejora continua en la operación del Pp P008.

2017-0-10100-07-0400-07-001 Recomendación

Para que la Secretaría de Economía en coordinación con el Instituto Nacional del Emprendedor, defina y cuantifique la problemática que pretende resolver el programa presupuestario P008 "Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas" en su diagnóstico se describa la evolución de dicha problemática, y acredite que implementó mecanismos de control que eviten, en ejercicios subsecuentes su reincidencia, a fin de que dimensione su importancia y permita evaluar el avance en la atención de la problemática, en cumplimiento del artículo 3, segundo párrafo, de la Ley de Planeación; los artículos 110, cuarto párrafo y, 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y el numeral vigésimo primero de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-0-10100-07-0400-07-002 Recomendación

Para que la Secretaría de Economía en coordinación con el Instituto Nacional del Emprendedor, en el marco del programa presupuestario P008 "Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas" realice la identificación y caracterización de la población potencial y objetivo que atienden los programas Fondo de Innovación Tecnológica (FIT), Fondo Nacional Emprendedor (FNE), y Red de Apoyo al Emprendedor (RAE) que constituyeron como áreas de enfoque y la frecuencia de su actualización, y acredite que implementó mecanismos de control que eviten, en ejercicios subsecuentes su reincidencia, a fin de garantizar la focalización de las acciones realizadas en el marco del Pp P008 y verificar el avance en la atención de la problemática, en cumplimiento de los artículos 45, y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y, el numeral vigésimo primero de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-0-10100-07-0400-07-003 Recomendación

Para que la Secretaría de Economía en coordinación con el Instituto Nacional del Emprendedor, incluya en el esquema del árbol de objetivos del programa presupuestario P008 "Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas" el fin al que el programa aspira contribuir; defina y establezca en su diagnóstico y en la Matriz de Indicadores para Resultados registrada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el problema que pretende resolver, y acredite que implementó mecanismos de control que eviten, en ejercicios subsecuentes su reincidencia, a fin de garantizar la focalización de las acciones realizadas en el marco del Pp P008 y verificar el avance en la atención de la problemática, en cumplimiento del artículo 3 de la Ley de Planeación; el artículo 110, cuarto párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el capítulo III.2 de la Guía para el Diseño de la

Matriz de Indicadores para Resultados e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-0-10100-07-0400-07-004 Recomendación

Para que la Secretaría de Economía en coordinación con el Instituto Nacional del Emprendedor, respecto del programa presupuestario P008 "Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas", defina las funciones y actividades que le corresponde realizar a cada unidad responsable, las principales características de operación del programa y el presupuesto que se les asigna a cada una para la realización de las actividades de diseño, planeación, evaluación y seguimiento de los programas a su cargo, y acredite que implementó mecanismos de control que eviten, en ejercicios subsecuentes su reincidencia, a fin de conocer la instrumentación de la política de fomento a emprendedores y MIPYMES, de conformidad con los artículos 24, fracción I, y 111 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el numeral vigésimo primero, de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-0-10100-07-0400-07-005 Recomendación

Para que la Secretaría de Economía en coordinación con el Instituto Nacional del Emprendedor, establezca mecanismos de control y seguimiento para que en la planeación del programa presupuestario P008 "Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas", se incluyan los resultados y áreas de oportunidad del análisis comparativo con otros programas de la misma modalidad; los criterios para seleccionar las mejores alternativas para atender la problemática, así como la participación de los implementadores en los trabajos planeación, a fin de fortalecer la toma de decisiones en la conducción de la política de fomento para emprendedores y micro, pequeñas y medianas empresas, en cumplimiento de los artículos 2 y 3 de la Ley de Planeación y el numeral 1.2 de la Guía técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2. Evaluación y seguimiento de los programas de apoyo a emprendedores y MIPYMES

A efecto de verificar que la SE y el INADEM realizaron la evaluación y el seguimiento de los programas de apoyo a emprendedores y MIPYMES, se les solicitó la evidencia documental relativa a los mecanismos implementados en 2017 para tales efectos, así como de sus resultados.

En respuesta, con el oficio núm. 712.2018.0683 del 20 de abril de 2018, la SE informó que la CGPRONAFIM únicamente dió seguimiento al programa presupuestario S021 "Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural"; sin embargo, no acreditó

con evidencia documental que llevó a cabo dicho procedimiento, por lo que no se garantizó la transparencia en la aplicación de los recursos que se otorgan mediante el programa.

En el diagnóstico del programa presupuestario P008 “Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas”, se indica que en el marco del Pp P008, en 2017, el INADEM operó los programas Fondo de Innovación Tecnológica (FIT), el Fondo Nacional Emprendedor (FNE) y la Red de Apoyo al Emprendedor (RAE). Respecto de la evaluación y el seguimiento realizado a dichos programas se identificó lo siguiente:

- FIT: tiene como objetivo fomentar iniciativas de innovación de MIPYMES, así como de personas físicas con actividad empresarial que realicen proyectos de innovación tecnológica significativos y con alto potencial de ser colocados en el mercado como innovaciones tecnológicas. Mediante nota del 10 de abril de 2018, el INADEM informó que, en 2017, no se asignaron recursos presupuestarios a este fondo, lo cual fue verificado por la ASF.
- FNE: en 2017 operó como un programa de subsidios para fortalecer la productividad de las MIPYMES. Se constató que, para ese año, el INADEM no acreditó la evaluación de los proyectos estratégicos y específicos que apoyó, y desconoce en qué medida se avanzó en los objetivos relacionados con la creación, consolidación y productividad de las MIPYMES. Asimismo, el instituto no dio seguimiento a los recursos canalizados en proyectos para la creación de empresas, así como del efecto de los apoyos que fueron otorgados y de la imputabilidad del programa en el cumplimiento del objetivo de incrementar la productividad de las MIPYMES; de los subsidios otorgados por medio de asignación directa, convocatoria y a las empresas siniestradas.^{3/}
- RAE: en la actualización del diagnóstico del Pp P008, se señala que el Gobierno Federal pone a disposición de los emprendedores y MIPYMES información relevante respecto de los diversos programas de apoyo que ofrecen instancias públicas y privadas para beneficio de las personas emprendedoras y las MIPYMES. El instituto, por medio de la red, otorga asesorías para la creación y/o consolidación de empresas; no obstante, se verificó que carece de lineamientos o criterios de operación, de un programa de trabajo, de metas e indicadores, así como de los medios que permitan constatar su efectividad y su impacto en la población objetivo y en la atención del problema de articulación entre las diferentes instancias que operan programas para emprendedores y MIPYMES para la que fue creada, lo que denota falta de mecanismos de control para monitorear la consolidación de MIPYMES; además, de presentar fallas en su operación, debido a la falta de criterios para evaluar su eficacia y eficiencia en el marco del Pp P008.

^{3/} Con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2017 se realizó también la auditoría núm. 402-DE al FNE denominada Apoyo a Emprendedores y Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.

Conforme a lo anterior, no fue posible conocer los resultados y efectos de los programas FIT, FNE y la RAE.

2017-0-10100-07-0400-07-006 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Economía en coordinación con el Instituto Nacional del Emprendedor, implemente mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas Fondo de Innovación Tecnológica (FIT), Fondo Nacional Emprendedor (FNE) y Red de Apoyo al Emprendedor (RAE), en el marco del programa presupuestario P008 "Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas", a fin de contar con los resultados y efectos de la implementación de dichos programas, en cumplimiento del artículo 62, fracciones XXVII y XXVIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

3. Elaboración de evaluaciones, investigaciones y estudios relativos al desarrollo y competitividad de emprendedores y MIPYMES

Para verificar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Reglamento Interior de la SE, relativas a la realización de evaluaciones, investigaciones y estudios relacionados con el desarrollo y competitividad de los emprendedores y MIPYMES, por medio del anexo del acta 001/2017 del 6 de abril de 2018, se solicitaron al INADEM los elaborados en 2017, así como los indicadores y metas anuales establecidos y los resultados logrados.

Con el oficio núm. 712.2018.0683 del 20 de abril de 2018, el instituto informó que contribuyó en la realización de estudios e investigaciones que permiten entender, a mayor profundidad, la problemática que enfrentan las MIPYMES; sin embargo, no documentó su contribución, ni proporcionó dichos estudios e investigaciones, lo que denota falta de transparencia en la operación y en la rendición de cuentas.

La ASF identificó que en la MIR del Pp P008 "Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas" vigente en 2017, se diseñó e incluyó el indicador denominado "Porcentaje de cumplimiento del número de evaluaciones y estudios realizados en el año" en el que se estableció una meta anual del 100.0%, a fin de medir el cumplimiento del objetivo de nivel componente "Evaluaciones y estudios para el monitoreo del Programa de la Coordinación General del PRONAFIM realizadas".

En la Cuenta Pública 2017, la CGPRONAFIM reportó que se logró el 100.0% de la meta, al realizar las evaluaciones y estudios siguientes: a) Ficha de Monitoreo y Evaluación 2016-2017; b) Estudio sobre las tasas de interés de microcrédito en México y c) Captura y análisis de los instrumentos de evaluación de las capacitaciones para el desarrollo de capacidades financieras y empresariales de la población objetivo y de las incubaciones de actividades productivas 2017 del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y a la Mujer Rural; sin embargo, la CGPRONAFIM no precisó cuántas evaluaciones y estudios se incluyeron en la meta; la definición de criterios para fijar la meta; no se proporcionó constancia de la

existencia de dichas evaluaciones y estudios reportados en su indicador, ni de su vinculación con el desarrollo y competitividad de las microempresas, lo que denota falta de transparencia en la operación y opacidad en la rendición de cuentas.

Cabe señalar que, de conformidad con el artículo 13 del Reglamento Interior de la SE, las acciones de la CGPRONAFIM están orientadas sólo a la atención de la microempresa, y no a las pequeñas y medianas empresas.

Por otra parte, no se tuvo evidencia de la participación del INADEM en la realización de estudios e investigaciones que le permitieran contar con información relacionada con el desarrollo y competitividad de los emprendedores y las MIPYMES.

2017-0-10100-07-0400-07-007 Recomendación

Para que la Secretaría de Economía en coordinación con el Instituto Nacional del Emprendedor, acredite su contribución en la elaboración de estudios e investigaciones relativos al desarrollo y competitividad de emprendedores y micro, pequeñas y medianas empresas, que permitan entender, a mayor profundidad, la problemática que enfrentan; proporcione constancia de dichos documentos y compruebe que fueron generados en el marco del Pp P008 "Instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas" y, adopte medidas, a fin de que dichos estudios e investigaciones se realicen, de conformidad con lo establecido en el artículo 62, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-0-10100-07-0400-07-008 Recomendación

Para que la Secretaría de Economía en coordinación con el Instituto Nacional del Emprendedor, defina los criterios para determinar la meta, del indicador "Porcentaje de cumplimiento del número de evaluaciones y estudios realizados en el año" y su vinculación con el desarrollo y competitividad en materia de microempresas, generados en el marco del Pp P008 "Instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas" y en ejercicios subsecuentes instrumente mecanismos de control para dar seguimiento a sus resultados, a fin de contar con la información que posibilite conocer la problemática que presentan dicho tipo de empresas, así como evaluar los efectos de la política pública y, para que dichas evaluaciones y estudios se realicen, de conformidad con lo establecido en el artículo 13, fracción VII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

4. Aplicación de los recursos presupuestarios del Pp P008

De acuerdo con el estado analítico del ejercicio incluido en la Cuenta Pública, en 2017, la SE, por conducto de la CGPRONAFIM y el INADEM erogaron, mediante el programa presupuestario P008 "Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las

Micro, Pequeñas y Medianas Empresas”, 143,266,592.0 pesos, monto inferior en 43.8%, respecto del presupuesto original de 254,911,061.0 pesos.

Por capítulo de gasto, de los 143,266,592.0 pesos ejercidos, 110,575,556.0 pesos (77.2%) se destinaron al pago de servicios personales; mientras que 31,609,836.0 pesos, el 22.1% fue a gastos de operación y el restante 0.7%, correspondió al concepto “Otros de corriente” por un monto de 1,081,200.0 pesos.

Respecto de la variación entre el presupuesto original y el ejercido, se analizó la información contenida en los registros presupuestales de las entidades fiscalizadas y se constató que se debió a las ampliaciones y reducciones presupuestarias autorizadas por la SHCP, las cuales se correspondieron con los reportes de la Cuenta Pública 2017; sin embargo, ni la SE, ni el INADEM justificaron las variaciones y las causas por las cuales se presentó una disminución en el presupuesto modificado y ejercido, y si ésta afectó el cumplimiento de las metas.

Para verificar el ejercicio de los recursos del Pp P008, por Unidad Responsable (UR) y el pago de servicios personales, la SE remitió la base de datos denominada “Reporte de la situación presupuestaria 2013-2017” que contiene el presupuesto original, modificado y ejercido. Con el análisis de dicha base, se obtuvieron los resultados que se muestran a continuación:

PRESUPUESTO ORIGINAL, MODIFICADO Y EJERCIDO POR UNIDAD RESPONSABLE DEL Pp P008 "INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE FOMENTO PARA LOS EMPRENDEDORES Y LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS", A CARGO DE LA SE Y DEL INADEM, POR CAPÍTULO DE GASTO, 2017

(Pesos)

PP	UR	Denominación	Original	Modificado	Ejercido	Participación (%)
P008		Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las MIPYMES				
	102	Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (CGPRONAFIM)				
		Gasto Corriente				
		Servicios personales	6,656,550.0	8,702,031.0	8,702,031.0	44.3
		Gastos de operación	12,380,440.0	10,962,039.0	10,962,039.0	55.7
		Subsidios	0.0	0.0	0.0	0.0
		Otros	0.0	0.0	0.0	0.0
		Subtotal	19,036,990.0	19,664,070.0	19,664,070.0	100.0
	E00	Instituto Nacional del Emprendedor				
		Gasto Corriente				
		Servicios personales	98,798,403.0	101,873,525.0	101,873,525.0	82.4
		Gastos de operación	23,388,051.0	20,647,797.0	20,647,797.0	16.7
		Subsidios	0.0	0.0	0.0	0.0
		Otros	113,687,617.0	1,081,200.0	1,081,200.0	0.9
		Subtotal	235,874,071.0	123,602,522.0	123,602,522.0	100.0
		TOTAL	254,911,061.0	143,266,592.0	143,266,592.0	100.0

FUENTE: elaborado por la ASF con base en la información remitida por la SE mediante el oficio núm. 712.2018.0150 del 26 de enero de 2018, e información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta Pública, 2017, México.

Nota: las sumas parcial y total pueden no coincidir debido al redondeo de cifras.

Con el análisis, se verificó que, de los 110,575,556.0 pesos ejercidos en servicios personales por las dos unidades responsables (el 77.2% del presupuesto del Pp P008), 101,873,525 pesos (92.1%) correspondieron al pago de servicios generales del INADEM y 8,702,031 pesos (7.9%) al de la SE, por conducto de la CGPRONAFIM; no obstante, no se acreditó que los recursos para servicios personales y generales se vincularon con el desempeño de las actividades realizadas en el marco del Pp P008, relativas al diseño, la planeación, la evaluación y el seguimiento de los programas de fomento a su cargo, ni se proporcionaron las explicaciones que dan soporte a estas cifras.

La falta de información impidió conocer el efecto de los recursos ejercidos en el marco del Pp P008 e implicó falta de transparencia en su rendición de cuentas.

2017-0-10100-07-0400-07-009 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Economía en coordinación con el Instituto Nacional del Emprendedor, implemente mecanismos de control que le permitan justificar las causas de la disminución del presupuesto modificado y ejercido, respecto del original, y establezca

mecanismos de registro, control y seguimiento, para documentar dichas variaciones y sus causas correspondiente al Pp P008 "Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas", en cumplimiento del artículo 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y del artículo 92, párrafo segundo, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-0-10100-07-0400-07-010 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Economía en coordinación con el Instituto Nacional del Emprendedor, acredite la vinculación de los recursos ejercidos en el marco del Pp P008 "Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas", con las actividades de diseño, planeación, evaluación y seguimiento de los programas de fomento a su cargo y para que implemente mecanismos de control y seguimiento, a fin de conocer la desagregación de los recursos empleados en cada una de dichas actividades y contar con información confiable, oportuna y suficiente que le permita identificar, sustentar, y rendir cuentas sobre la operación del programa, en cumplimiento del artículo 29, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

5. Sistema de Evaluación de Desempeño

Este apartado incluyó la revisión del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en cuanto al análisis de la lógica vertical y horizontal de la MIR del Pp P008 "Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas", vigente en 2017.

El resultado se desarrolló en dos vertientes:

- a) Lógica vertical
- b) Lógica horizontal

a) Lógica vertical

Se revisó que los cuatro niveles de objetivos del programa P008 "Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas" contienen los elementos mínimos establecidos en la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, para examinar la relación causa-efecto en dirección ascendente.

En cuanto al objetivo de nivel de fin, se observó que se encuentra alineado con la planeación nacional y sectorial, y se identificó que el área de enfoque que se pretende atender son los programas de fomento a emprendedores y MIPYMES.

En el nivel de propósito, se consideró que tiene una relación causa-efecto con el del nivel superior, ya que el medio de solución a la problemática de la baja productividad de las MIPYMES se refiere a los programas de fomento a emprendedores y MIPYMES, mediante los cuales opera el Pp P008.

Los objetivos de componente no cuentan con los elementos necesarios para lograr el propósito, ya que tres de cinco de ellos no cumplen con la sintaxis establecida en la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados o no enuncian un servicio otorgado mediante el programa, por lo que no se identificó una relación causal con el nivel superior.

Los objetivos de actividad no son suficientes para los componentes, debido a que no se relacionan con la totalidad de los mismos, por lo que no se identificó una relación causal con el nivel superior.

b) Lógica horizontal

Se analizaron las relaciones entre el indicador, su método de cálculo y su resumen narrativo, y se obtuvo lo siguiente:

En el indicador de fin, el método de cálculo es sexenal, mientras que la frecuencia de medición es anual; asimismo, se observó que a la fecha de cierre de este informe, dicho indicador no había reportado avances, por lo que no es suficiente, ni adecuado para medir la contribución al logro de los objetivos nacionales y sectoriales.

El indicador de propósito no es adecuado ya que no mide si los programas de fomento son más efectivos, lo que pretende medir es su utilidad; y el método de cálculo sólo hace referencia al Fondo Nacional Emprendedor (FNE) y a sus convocatorias, cuando el objetivo y el indicador se refieren a todos los programas de fomento a cargo del Pp P008, por lo que tampoco es suficiente; además, al corresponder con la dimensión de calidad, se incumple con lo sugerido en la MML, ya que cada nivel debe contar con al menos un indicador de eficacia y los de calidad competen al nivel de componente.

Respecto de los indicadores de componente, tres de ellos, son congruentes y dos se consideraron inadecuados debido a la falta de coherencia entre sus elementos, en cuanto al primero, el objetivo de implementación de mecanismos de apoyo, no coincide con el indicador y su método de cálculo que se refieren a la proporción de proyectos de innovación tecnológica llevados al mercado respecto del total de apoyados en la convocatoria del Fondo de Innovación Tecnológica (FIT), por lo cual se consideró inadecuado para el programa; el segundo se refiere a la atención de aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones externas realizadas al INADEM; sin embargo, su objetivo y método de cálculo son generales y no mencionan al instituto, por lo que no se considera adecuado; asimismo, se observó que las acciones evaluadas en este nivel no se relacionaron con la modalidad del programa, el cual debe encargarse del diseño, la planeación, la evaluación y el seguimiento de los programas a su cargo, por lo que no fueron adecuadas, ni suficientes para medir el logro de su propósito.

En cuanto a los indicadores de actividad son congruentes respecto de sus objetivos y métodos de cálculo, y es posible vincularlos con algunos componentes, pero se observó que las actividades para los componentes y las acciones evaluadas en este nivel no se relacionaron con la modalidad del programa (diseño, planeación, evaluación y seguimiento), por lo que no fueron adecuadas, ni suficientes.

Las deficiencias detectadas, impidieron conocer las metas, objetivos y resultados de la ejecución de la política de fomento de apoyo a emprendedores y MIPYMES, así como las metas, objetivos y resultados de las actividades de diseño, planeación, evaluación y seguimiento de los programas a su cargo; además, se incluyeron indicadores relacionados con el FIT, a pesar de que en el ejercicio fiscal 2017 no se asignaron recursos para dicho programa.

2017-0-10100-07-0400-07-011 Recomendación

Para que la Secretaría de Economía en coordinación con el Instituto Nacional del Emprendedor, en ejercicios subsecuentes, realice las adecuaciones necesarias en el diseño de los objetivos e indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp P008 "Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas"; para que en el nivel de componente se cumpla con la sintaxis establecida en la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados y se enuncie un servicio otorgado mediante el programa, así como para que en el nivel de actividad se cuente con objetivos que se relacionen con la totalidad de los componentes, a fin de conocer la contribución del programa en la ejecución de la política de fomento de apoyo a emprendedores y micro, pequeñas y medianas empresas, para cumplir con lo señalado en el artículo 110, cuarto párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el capítulo IV.2.2, numeral 3, de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2017-0-10100-07-0400-07-012 Recomendación

Para que la Secretaría de Economía en coordinación con el Instituto Nacional del Emprendedor, en ejercicios subsecuentes, diseñe y establezca indicadores relacionados con la modalidad del programa, referentes al diseño, planeación, evaluación y seguimiento de los programas a su cargo; en el indicador de fin, que el método de cálculo y la frecuencia de medición sean congruentes y permitan medir la contribución al logro de los objetivos nacionales y sectoriales; en el indicador de propósito, se mida la efectividad de los programas de fomento y sea de la dimensión adecuada para el nivel; los indicadores de componente, tengan coherencia entre sus elementos; no se incluyan indicadores de programas a los que no se les asignó presupuesto y se relacionen con la modalidad del programa, como el diseño, la planeación, la evaluación y el seguimiento de los programas a su cargo y sean suficientes para medir el logro del propósito; los indicadores de actividad sean suficientes para desarrollar los componentes y se refieran a acciones relacionadas con la modalidad del programa, a fin de conocer las metas, objetivos y resultados de la ejecución de la política de fomento de apoyo a emprendedores y micro, pequeñas y medianas empresas, para cumplir

con lo señalado en el artículo 110, cuarto párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el capítulo IV.2.2, numeral 2, de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

6. Rendición de cuentas

Se utilizaron como elementos de análisis el PEF 2017 y su exposición de motivos, así como los resultados reportados por la SE y el INADEM en la Cuenta Pública del mismo año, como se muestra en el cuadro siguiente:

RESULTADOS REPORTADOS POR LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA Y EL INADEM EN LA CUENTA PÚBLICA
Y SU COMPARACIÓN CON LO MANDATADO EN EL PEF, 2017

PEF 2017 (Exposición de motivos)	CHPF 2017
<p>En la estrategia programática se señala que se tiene por objetivo impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES, con la línea de acción referente al establecimiento de programas, estrategias e instrumentos de apoyo para incrementar la productividad de los mismos.</p> <p>El P008 de la SE tiene como objetivo contribuir a impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES, mediante los programas de políticas públicas de fomento a emprendedores y MIPYMES.</p> <p>El INADEM es el responsable de instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo al emprendimiento y desarrollo empresarial, por medio del FNE apoya proyectos creativos y productivos, para que actúen como detonantes de una nueva cultura emprendedora basada en la innovación y desarrollo de productos capaces de competir y responder a la dinámica de los mercados globales.</p>	<p>La SE informó que, en 2017, la tasa de crecimiento anual de la Producción Bruta Total (PBT) de las MIPYMES en 2013 fue de 3.36% y tuvo un incremento de 0.35 puntos porcentuales en 2013 con respecto de 2012, en los sectores comercio, manufacturas y servicios no financieros.</p> <p>La meta es lograr un incremento en el sexenio en el intervalo de 0.38 a 0.42 puntos porcentuales.</p> <p>El INADEM reportó que se apoyaron 20,413 proyectos de emprendedores y MIPYMES que promueven el desarrollo de las capacidades de gestión y habilidades gerenciales.</p>

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.

Se identificó que en 2017, la SE rindió cuentas sobre el crecimiento anual de la Producción Bruta Total (PBT) de las MIPYMES estimada; sin embargo, no reportó resultados sobre el cumplimiento del mandato del PEF, relativo a impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de MIPYMES, mediante los programas de fomento que atienden a dicha población objetivo, ni sobre el avance en la atención del problema público relativo a la baja productividad de las MIPYMES.

Por su parte, el INADEM, no reportó información sobre el cumplimiento al mandato del PEF, relativo a instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo a emprendedores y MIPYMES; tampoco presentó los resultados sobre el avance en la atención del problema, definido como la baja productividad de las MIPYMES, por lo que no es suficiente para conocer con precisión la operacionalización y los resultados de la política auditada.

2017-0-10100-07-0400-07-013 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Economía en coordinación con el Instituto Nacional del Emprendedor, demuestre que cuenta con controles e indicadores para rendir cuentas sobre el avance en la atención del problema público del programa presupuestario P008 "Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas" y del cumplimiento del mandato del Presupuesto de Egresos de la Federación, relativos a la baja productividad de las MIPYMES y establezca mecanismos de control y seguimiento para evitar la recurrencia, a fin de que en la Cuenta Pública se reporten los resultados del desempeño del programa, así como el cumplimiento de las metas y objetivos, y la vinculación de éstos con la conducción de la política de fomento a emprendedores y micro, pequeñas y medianas empresas, de conformidad con el artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

7. Sistema de Control Interno

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

Ambiente de control: se verificó la alineación de la misión, visión, objetivos y metas de la SE y del INADEM con los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Se constató que las unidades responsables fiscalizadas contaron con un Código de Conducta emitido por la SE, en el que se establecen los valores y principios, el cual es difundido a los servidores públicos. Dicho Código de Conducta fue actualizado por medio del Comité de Ética de la misma secretaría, en 2017. Las entidades fiscalizadas proporcionaron la estructura orgánica, la cual fue autorizada y registrada por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, y remitieron los Manuales de Organización, así como los Manuales de Procedimientos de las unidades administrativas a su cargo, autorizados y vigentes en 2017.

Administración de riesgos: se constató que la SE contó con el Programa de Trabajo de la Administración de Riesgos en el cual se definen las estrategias y acciones de control para atender y dar seguimiento a los riesgos.

Actividades de control: se comprobó que la entidad fiscalizada cuenta con procedimientos de protección y resguardo; sin embargo, los mecanismos de control interno presentan deficiencias sobre la evaluación y seguimiento de los programas a su cargo; en la realización de estudios y evaluaciones, y en el comportamiento del presupuesto original, modificado y ejercido del Pp P008, en el marco del ejercicio de sus atribuciones.

Información y comunicación: se constató que se da seguimiento al Proceso de Administración de Riesgos Institucional y al Desempeño Institucional; sin embargo, no dispuso de información de los criterios para definir mejores alternativas para atender la problemática a resolver; de la participación de los implementadores en el diseño y la planeación del programa; así como la evaluación y el seguimiento de los programas a su cargo.

Supervisión y mejora continua: la SE y el INADEM no dispusieron de mecanismos de monitoreo para llevar a cabo la supervisión de las operaciones y actividades que realizan.

Se determinó que en 2017 el diseño del sistema de control interno de la SE y del INADEM presentó deficiencias, lo que afectó el logro de los objetivos y metas institucionales, debido a que las unidades responsables de operar el Pp P008 no acreditaron de manera clara y oportuna la instrumentación y conducción de la política de fomento por medio de las actividades de diseño, planeación, evaluación y seguimiento; no determinaron en sus documentos de planeación como el diagnóstico y la MIR del Pp P008, de manera concreta la problemática que pretende resolver y el efecto a lograr; asimismo, carecieron de mecanismos para realizar la evaluación y el seguimiento de los programas a su cargo.

Las acciones promovidas se incluyen en los resultados 1, 2, 3, 4, 5 y 6 de este informe.

8. Avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Se solicitó a la SE identificar la unidad responsable de verificar el avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la contribución al ODS, por medio del Pp P008, los mecanismos de control y seguimiento implementados, así como el cumplimiento de las metas anuales a 2017 con los resultados obtenidos.

Con el oficio núm. 712.2018.1529 del 5 de octubre de 2018, la SE informó que, en 2017, la Coordinación de Asesores del Secretario fue la responsable de verificar el avance del ODS 9 “Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva, sostenible y fomentar la innovación” y la meta 9.3 “Aumentar el acceso de las pequeñas industrias y otras empresas, en particular en los países en desarrollo, a los servicios financieros, incluidos créditos asequibles, y su integración en las cadenas de valor y los mercados”.

Asimismo, la secretaría remitió el documento “Estrategia Nacional para la puesta en marcha de la Agenda 2030”, el cual fue sometido al escrutinio del sector privado, académico, gobiernos estatales, la sociedad civil, así como agencias y organismos internacionales.

Con el análisis del documento, se verificó que la SE realiza un breve diagnóstico sobre la situación actual en esta materia; cita las acciones realizadas en materia de competitividad de la economía. Asimismo, se hace mención de las actividades a implementar en rubros de MIPYMES, infraestructura, logística, inversión científica y de política industrial para el desarrollo del mercado interno y los indicadores propuestos; la secretaría señaló que se trata de un documento de trabajo que no se ha concluido y que se encuentra en revisión de los Comités de Agenda 2030, el cual será presentado a la nueva administración para su aprobación.

Consecuencias Sociales

En 2017, en el marco del programa presupuestario P008 “Instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las MIPYMES”, la SE y el INADEM no acreditaron realizar

las actividades de diseño, planeación, evaluación y seguimiento de los programas Fondo de Innovación Tecnológica, el Fondo Nacional Emprendedor y la Red de Apoyo al Emprendedor, lo que implicó el desconocimiento de sus efectos en la población objetivo y su contribución en la atención del problema público relativo a la baja productividad de las MIPYMES, así como falta de transparencia en su operación y deficiencias en su rendición de cuentas.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 6 observaciones las cuales generaron: 13 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 27 de septiembre de 2018, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar el cumplimiento del objetivo de la política de fomento empresarial de impulsar a los emprendedores y fortalecer a las micro, pequeñas y medianas empresas. 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, la SE y el INADEM implementaron el programa presupuestario P008 "Instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las MIPYMES", ^{4/} para operar la política de fomento a emprendedores y MIPYMES, mediante el diseño, la planeación, la evaluación y el seguimiento de los programas Fondo de Innovación Tecnológica (FIT), Fondo Nacional Emprendedor (FNE) y Red de Apoyo al Emprendedor (RAE).

Para 2017, la SE y el INADEM no acreditaron la implementación de las actividades relacionadas con el diseño, la planeación, la evaluación y el seguimiento en el marco de sus atribuciones, ni la forma en que las unidades responsables contribuyen al diseño y

^{4/} De acuerdo con la Clasificación de Programas Presupuestarios del Manual de Programación y Presupuesto, los programas de clasificación P se refieren a actividades destinadas al desarrollo de programas y formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y sus estrategias, así como para diseñar la implantación y operación de los programas y dar seguimiento a su cumplimiento.

actualización de los programas FIT, FNE y la RAE a su cargo, así como la periodicidad con la que la realizan y sus resultados, en el marco del Pp P008.

Respecto de las acciones de planeación realizadas en el marco del Pp P008, se presentaron deficiencias, debido a que no se identifica clara y concretamente si la problemática que pretende resolver se refiere a la productividad de las MIPYMES o a la poca articulación de los programas dirigidos a éstas; propone alternativas y programas, pero no aclara bajo qué criterios se seleccionaron como las mejores propuestas; no señala el efecto que busca lograr, ni lo compara respecto de otros programas; tampoco demostró la intervención de los implementadores del programa responsables de su operación para una mejor toma de decisiones.

Lo anterior denota que la planeación de la política fue deficiente, lo que limitó la fiscalización del programa e incidió en que el programa no operara con criterios de eficiencia y eficacia; así como que desconociera su efectividad.

En cuanto al seguimiento de los programas, se constató que ni la SE ni el INADEM coordinaron actividades de evaluación y de seguimiento a los programas FIT, FNE y la RAE, que deberían ser monitoreados en el marco del Pp P008 “Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas”, lo que implicó deficiencias en la focalización de los programas y en la evaluación de los efectos de su operación.

La SE y el INADEM no acreditaron su contribución en la elaboración de evaluaciones, investigaciones y estudios internas o externas sobre las problemáticas que enfrentan emprendedores y MIPYMES ni los relacionados con el desarrollo y la competitividad, lo que impidió demostrar que ambas instituciones conocen las dificultades que éstas presentan, las causas y efectos sobre la población objetivo que apoyan y la focalización de cada programa de fomento diseñado en el marco del Pp P008. Además, la SE diseñó y reportó en la MIR el indicador denominado “Porcentaje de cumplimiento del número de evaluaciones y estudios realizados en el año”, en el cual registró un avance del 100.0% en el cumplimiento de la meta; sin embargo, la dependencia no precisó en números absolutos, cuántas evaluaciones y estudios representó esa meta, ni proporcionó constancia de la existencia de dichas evaluaciones y estudios reportados en su indicador, así como su vinculación con la problemática, lo que implica falta de transparencia en la rendición de cuentas y opacidad en la operación del programa.

También, se verificó que, en 2017, no se asignaron recursos presupuestarios al FIT; el FNE no contó con indicadores específicos, medibles, alcanzables y orientados a resultados; además de no incluir plazos para el cumplimiento de sus metas y no dispuso de reportes trimestrales de la operación del programa, por lo que no se acreditó que el INADEM lo evaluó y le dio seguimiento; en cuanto a la RAE se constató que otorgó asesorías para la creación y/o consolidación de empresas; sin embargo, carece de lineamientos o criterios de operación, de un programa de trabajo, de metas e indicadores, así como de los medios para constatar su efectividad y el impacto en la población objetivo y en la atención del problema de articulación entre las diferentes instancias que operan programas para emprendedores y MIPYMES para

la que fue creada, lo que denota falta de mecanismos de control y seguimiento, deficiencias en la operación del Pp P008, así como que éste no operó con criterios de eficacia y eficiencia.

Se constató que la SE y el INADEM erogaron mediante el programa presupuestario P008 “Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas” 143,266,592.0 pesos, monto inferior en 43.8%, respecto del presupuesto original de 254,911,061.0 pesos; sin que se acreditara la justificación de las variaciones y las causas por las cuales se presentó una disminución en el presupuesto ejercido y cómo ésta afectó el cumplimiento de las metas y el logro de los objetivos institucionales.

Del presupuesto ejercido, 110,575,556.0 pesos, el 77.2%, fue destinado al pago de servicios personales; no obstante, no se proporcionó evidencia documental de que dichos recursos fueran destinados al desempeño de las actividades realizadas en el marco del Pp P008, relacionadas con el diseño, la planeación, la evaluación y seguimiento de los programas de fomento a su cargo, así como las explicaciones que dan soporte a estas cifras.

En opinión de la ASF, para 2017, la SE y el INADEM no acreditaron que realizaron la adecuada instrumentación y conducción de la política de fomento a emprendedores y MIPYMES, relacionada con el diseño, la planeación, la evaluación y el seguimiento de los programas a su cargo, ya que no acreditaron de forma clara el ejercicio de las atribuciones de las unidades responsables en la operación del programa; se presentaron deficiencias en la planeación estratégica, debido a la imprecisión de la definición del problema central, no se identificó el fin al que pretende contribuir; no acreditaron la elaboración de evaluaciones, investigaciones y estudios para conocer las problemáticas que enfrentan emprendedores y MIPYMES, en el marco del programa presupuestario P008, tampoco demostraron que cuentan con controles e indicadores para medir y rendir cuenta sobre el avance de la atención de problema público relativo a la baja productividad de las MIPYMES.

La inadecuada conducción de la política pública origina que se desconozcan los resultados y efectos de los programas FIT, FNE y la RAE; así como que en ellos se aplicaron correctamente los recursos asignados.

La atención de las recomendaciones emitidas por la ASF se orienta a que la SE y el INADEM dispongan de indicadores de desempeño orientados a resultados para medir los efectos del programa y si se cumplen los objetivos propuestos; cuenten con mecanismos de control y mejora continua para acreditar la implementación de las actividades de diseño, planeación, evaluación y seguimiento de los programas a su cargo, en el marco del P008 “Instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las MIPYMES”; coordinen la forma en que se ejecuta el programa P008 en función de las atribuciones de las unidades responsables que lo operan; dispongan de mecanismos de seguimiento para la elaboración de evaluaciones, investigaciones y estudios; además, de contar con información sobre el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

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, en 2017, el diseño y la planeación del programa presupuestario P008 "Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas empresas" permitieron la conducción e instrumentación de la política pública de impulso y fortalecimiento de los emprendedores y MIPYMES.
2. Verificar que, en 2017, la SE y el INADEM evaluaron y dieron seguimiento a la implementación y a los resultados de los programas Fondo de Innovación Tecnológica; Fondo Nacional Emprendedor, y Red de Apoyo al Emprendedor, en el marco del programa presupuestario P008 "Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas".
3. Verificar que, en 2017, la SE y el INADEM realizaron evaluaciones, estudios e investigaciones para disponer de información relacionada con el desarrollo y competitividad de los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas.
4. Comprobar que, en 2017, la SE y el INADEM aplicaron el presupuesto autorizado en actividades relacionadas con el diseño, la planeación, la evaluación y el seguimiento, en el marco del programa presupuestario P008 "Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas".

5. Revisar, en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño, la congruencia de la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario P008 "Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas", vigente en 2017.
6. Verificar que, en 2017, el diseño del Sistema de Control Interno de la SE y del INADEM proporcionó una seguridad razonable del cumplimiento de objetivos y metas.
7. Evaluar la rendición de cuentas de la SE y del INADEM para verificar si la información reportada en la Cuenta Pública 2017 permitió constatar los resultados de las acciones de diseño, planeación, evaluación y seguimiento de los programas a su cargo y los relativos a impulsar emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES, así como el avance en la atención del problema público.
8. Verificar el avance obtenido por la SE en 2017, en el cumplimiento del objetivo de Desarrollo Sustentable 9 "Industria, innovación e infraestructura", para determinar el aumento en el acceso de las pequeñas empresas a los servicios financieros y su integración en las cadenas de valor y los mercados.

Áreas Revisadas

La Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario de la Secretaría de Economía y por parte del Instituto Nacional del Emprendedor, 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 la Dirección de Innovación y Promoción.

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. 24, Frac. I; 45; 110, párrafo cuarto; 111, párrafo tercero
2. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 29; 92, párrafo segundo.
3. Ley General de Contabilidad Gubernamental: Art. 54.
4. Ley de Planeación: Art. 2; 3, segundo párrafo.
5. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, Art. 13, Frac. VII; 62, Frac. XVII, XXVII y XXVIII.

Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, numeral vigésimo primero.

Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, Capítulos III.2 y IV.2.2, numerales 2 y 3.

Guía Técnica para la elaboración de los programas derivados del Plan Nacional del Desarrollo 2013-2018, numeral 1.2.

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.