

Secretaría de Economía

Fondo Nacional Emprendedor, Convocatoria: 2.1 Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial

Auditoría De Cumplimiento: 2019-0-10100-19-0360-2020

360-DE

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2019 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado en el Programa Presupuestario S020 "Fondo Nacional Emprendedor", en su convocatoria "2.1 Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial", se ejerció y registró conforme a los montos aprobados, y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas.

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

	EGRESOS
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	201,483.9
Muestra Auditada	129,067.3
Representatividad de la Muestra	64.1%

La muestra auditada de 129,067.3 miles de pesos representa el 64.1% del total ejercido en el Programa S020 "Fondo Nacional Emprendedor" en la Partida Presupuestaria 43301 "Subsidios para la Inversión", por 201,483.9 miles de pesos, monto que corresponde a la convocatoria 2.1 Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial, como se indica a continuación:

**Integración de presupuesto ejercido en la
Convocatoria 2.1 Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial
(Miles de pesos)**

Tipo de apoyo	Total ejercido	Muestra	%
Asistencia Técnica	16.0	8.0	50.0%
Acompañamiento	88,632.0	40,296.0	45.5%
Equipamiento productivo	5,898.4	5,616.0	95.2%
Equipamiento productivo con acompañamiento	77,138.7	56,996.6	73.9%
Equipamiento productivo con asistencia técnica	9,635.7	7,890.4	81.9%
Certificación	16,079.3	15,470.1	96.2%
Certificación con acompañamiento	2,850.4	2,761.4	96.9%
Capacitación Grupal	43.2	28.8	66.7%
Subtotales	<u>200,293.7</u>	<u>129,067.3</u>	
Pagos realizados al contrato de mandato (NAFIN)	1,190.2	-	-
Total ejercido en el Capítulo 4000	201,483.9	129,067.3	64.1%

Fuente: Estado del Ejercicio del Presupuesto y base de datos proporcionada por el ente fiscalizado.

Cabe mencionar que los recursos objeto de la presente revisión se encuentran reportados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio 2019, en el Tomo III, apartado "Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática" correspondiente al Ramo 10 Economía, Programa Presupuestario S020 "Fondo Nacional Emprendedor", en cumplimiento del artículo 34 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Antecedentes

De acuerdo con las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, el objeto general de dicho fondo consiste en aumentar la productividad en las micro, pequeñas y medianas empresas mediante acciones que favorezcan el acceso al financiamiento; el desarrollo de capital humano; el fortalecimiento de capacidades productivas, tecnológicas y de innovación, así como su inserción en cadenas de valor y proveeduría; como objetivos principales se encuentran los siguientes: a) incrementar el grado de acceso de las micro, pequeñas y medianas empresas y emprendedores a financiamiento y capital; b) desarrollar capacidades de gestión y habilidades gerenciales en las micro, pequeñas, y medianas empresas y emprendedores, y c) fortalecer las capacidades productivas, tecnológicas y de innovación de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como de los emprendedores.

Para el cumplimiento de lo anterior, durante el ejercicio fiscal 2019, intervinieron dos Unidades Responsables, la primera fue el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), mediante sus direcciones generales de Programas de Sectores Estratégicos y Desarrollo Regional, de Programas de Desarrollo Empresarial, y de Programas de Emprendedores y Financiamiento, hasta el 17 de octubre de 2019, y la Unidad de Desarrollo Productivo de la Secretaría de Economía, a partir del 18 de octubre de dicho año.

El 8 de agosto de 2019, la Secretaría de Economía, por medio del INADEM, publicó en la página del Fondo Nacional Emprendedor, la Convocatoria Pública para acceder a los apoyos del programa, la cual permitió a personas físicas con actividad empresarial, y régimen de incorporación fiscal o sociedades mercantiles legalmente constituidas con hasta 250 trabajadoras y trabajadores, ventas anuales máximas de 250 millones de pesos y con Firma Electrónica Avanzada, presentar sus solicitudes de apoyo para participar en la Categoría II. Programas de Desarrollo Empresarial, bajo la Convocatoria 2.1 Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial.

Por otra parte, en la fiscalización de la Cuenta Pública 2017, se identificaron deficiencias derivadas de la falta de comprobación de algunos apoyos otorgados, o bien, que carecieron de la autorización del Consejo Directivo del Instituto Nacional del Emprendedor; asimismo, se autorizó la acreditación jurídica de proyectos que no cumplieron con la totalidad de los requisitos establecidos en las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor para su otorgamiento, por lo que se determinaron 4 Pliegos de Observaciones por un importe total de 94,361.1 miles de pesos, 4 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 9 Recomendaciones. En la fiscalización de la Cuenta Pública 2018, se identificaron deficiencias en el seguimiento de la comprobación del ejercicio y aplicación de los recursos de los proyectos, motivadas principalmente por la ineficiente operación del portal electrónico denominado Sistema Emprendedor, así como por la falta de pronunciamiento por el ente fiscalizado respecto de la documentación justificativa y comprobatoria presentada por los beneficiarios, así como proyectos con plazos vencidos y sin evidencia del inicio de sus operaciones, además de la comprobación de apoyos con Comprobantes Fiscales Digitales por Internet cancelados, por lo que se determinaron 3 Pliegos de Observaciones por un importe total de 379,211.1 miles de pesos, 2 Promociones de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria, 2 Promociones del Ejercicio de la Facultad de Comprobación Fiscal y 2 Recomendaciones.

Resultados

1. Evaluación del Control Interno

Para la evaluación del control interno en la Secretaría de Economía, se consideró el Marco Integrado del Control Interno para el Sector Público, acordado en el seno del Sistema Nacional de Fiscalización, el cual provee criterios para evaluar el diseño, implementación y eficacia operativa del control interno en las instituciones del sector público, y también para determinar si el control interno es apropiado y suficiente para cumplir con el objetivo del

programa objeto de revisión en el contexto de su operación y en función de la normativa aplicable.

Con base en la evaluación de la documentación y aplicación de cuestionarios de control interno aplicados a las áreas de la Secretaría de Economía que intervienen en la operación del Programa Presupuestario Fondo Nacional Emprendedor en el ejercicio 2019, se determinó lo siguiente:

En el marco del componente Ambiente de Control, se precisó que en el presupuesto autorizado para el ejercicio 2019 de la Secretaría de Economía, se le asignaron recursos para la operación del Fondo Nacional Emprendedor (FNE) en la modalidad de subsidios a la inversión, cuya operación se reguló por Reglas de Operación que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación (DOF); dicho programa se encuentra vinculado con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, en el eje de “Economía”, en el cual se establece, como una de sus prioridades, “Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo”, la cual se encuentra considerada dentro del objeto general del FNE.

Asimismo, se identificó que el Programa Sectorial de la Secretaría de Economía se publicó en el DOF el 24 de junio de 2020, por lo que dicha dependencia no contó con este documento para la operación del programa en el ejercicio 2019; sin embargo, en su análisis se identificó que la prioridad “Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo” del PND se vincula con el Programa Sectorial en su “Objetivo prioritario número 3.- Promover la creación y consolidación de las MIPYMES productivas para una mayor inclusión productiva”, el cual incluye la “Estrategia prioritaria 3.2 Impulsar la capacitación del capital humano para elevar la capacidad competitiva de las MIPYMES”.

Por otra parte, el informe anual de actividades 2019 del Comité de Ética y de Prevención de Conflicto de Intereses (CEPCI) de la Secretaría de Economía, señaló que durante ese año se cumplió con el programa de capacitación en temas de ética pública, prevención de conflictos de interés, de corrupción, discriminación, acoso y hostigamiento sexual; dicho informe también cita que mediante el sistema de comunicación interno se publicaron tres boletines, titulados “Conoce el Nuevo Código de Conducta”, “Conoce las Bases de integración, organización y funcionamiento del Comité de Ética”, y “Procedimiento y protocolo para la atención de denuncias ante el CEPCI”.

El 17 de octubre de 2019, se publicó en el DOF la actualización del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, el cual incluye la baja del Instituto Nacional del Emprendedor como su órgano administrativo desconcentrado; además, mediante su tercero transitorio, se abrogó el “Acuerdo que regula la organización y funcionamiento interno del Instituto Nacional del Emprendedor”, publicado en el DOF el 15 de abril de 2013, así como todas aquellas disposiciones que se opongan al Reglamento Interior, y por otra parte, el inciso a) del quinto transitorio establece que las referencias, atribuciones, facultades y obligaciones establecidas en otras disposiciones, así como en contratos, convenios o análogos celebrados y cualquier otro instrumento, hechas al INADEM y a la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, o a las áreas administrativas adscritas a éstos, se

entenderán hechas a la Unidad de Desarrollo Productivo de la Secretaría de Economía en su calidad de Unidad Responsable de la operación del programa Fondo Nacional Emprendedor a partir del 18 de octubre de 2019.

La estructura vigente del INADEM a octubre de 2019 incluye las áreas responsables de la operación del programa durante el periodo comprendido entre el 1 de enero al 17 de octubre de 2019, mientras que la estructura de la Secretaría de Economía no incluye la Unidad de Desarrollo Productivo; no obstante, esta última es la Unidad Responsable de la operación del programa a partir del 18 de octubre de 2019. Al respecto, el ente fiscalizado informó que, a la fecha de la auditoría (octubre de 2020), ha realizado las gestiones para la creación de la Unidad de Desarrollo Productivo ante las secretarías de Hacienda y Crédito Público, y de la Función Pública, y que se encuentra en espera de que dichas secretarías, en los ámbitos correspondientes, las dictaminen y registren.

En los componentes de Administración de Riesgos y Actividades de Control aplicados para eliminar o disminuir los riesgos en la operación del programa en revisión, se identificó que los manuales de Organización y de Procedimientos de la Secretaría de Economía se encuentran desactualizados debido que no incluyen la estructura autorizada para la Unidad de Desarrollo Productivo.

El Manual de Procedimientos del INADEM describe las facultades y atribuciones de cada una de sus Unidades Administrativas, delimita las responsabilidades y obligaciones de quienes participan en el ejercicio de los recursos públicos del FNE e incluye procedimientos para las etapas de registro, revisión y acreditación; evaluación; aprobación; presentación, autorización y aprobación de proyectos de asignación directa; formalización; fianzas; otorgamiento de apoyos y verificación, y comprobación del cumplimiento; dichos procedimientos mencionan tramos de control relativos a diversas autorizaciones a cargo de las direcciones generales del ente fiscalizado, mientras que para la ejecución y supervisión de las actividades, se señala que los responsables de su realización serán designados; sin embargo, no se acreditó la mencionada designación, ni la actualización del Manual de Procedimientos con la Unidad de Desarrollo Productivo generada por la actualización del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

La operación del programa se sujetó a las Reglas de Operación publicadas en el DOF el 28 de febrero de 2019, las cuales citan los objetivos generales y específicos del programa, la cobertura y población potencial y objetivo, los requisitos, derechos y obligaciones de los beneficiarios, así como las actividades de evaluación y seguimiento a las que se serán sometidos los apoyos, además de los derechos y obligaciones para los beneficiarios del programa, las facultades y obligaciones para las direcciones generales que lo operan, así como el contenido mínimo de la Convocatoria; sin embargo, en su análisis se identificaron debilidades e insuficiencias de control que incidieron en la operación del programa; además, no se dispone de medidas para verificar que las solicitudes de apoyo no se dupliquen con otros programas, y finalmente, las Reglas de Operación son imprecisas en cuanto a la forma en la que podrán ser aclarados los eventuales rechazos de las solicitudes de los interesados en obtener apoyos del programa. Cabe destacar que el INADEM, el 8 de agosto de 2019,

publicó en su portal electrónico la Convocatoria 2.1 Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial, la cual es el objeto de la auditoría; sin embargo, no fue publicada en el DOF. Las deficiencias identificadas en la Convocatoria se señalan en el resultado número 4 del presente informe.

Respecto del componente de Información y Comunicación se constató que las etapas de solicitud, ejecución y seguimiento del programa FNE se realizaron por medio de la plataforma electrónica denominada Sistema Emprendedor, la cual se utilizó por los solicitantes y beneficiarios, respectivamente, para el registro de los documentos digitales requeridos en las Reglas de Operación y Convocatoria del programa para solicitar y, posteriormente, comprobar los apoyos, así como por el personal de la Secretaría de Economía, por medio del INADEM y de la Unidad de Desarrollo Productivo para revisar, autorizar o rechazar los documentos antes mencionados e informarlo a los beneficiarios. Las deficiencias identificadas en el Sistema Emprendedor se señalan en el resultado número 5 del presente informe.

Aunado a lo anterior, se constató que las Reglas de Operación del FNE prevén, en el numeral 37, fracción VII, la obligación para los beneficiarios de rendir los informes trimestrales y el final, los cuales debieron ser capturados y presentados trimestralmente en el Sistema Emprendedor, conforme al formato previsto en el Anexo D de dichas reglas. Las observaciones de la entrega de dichos documentos se presentan en el resultado 5 de este informe.

Finalmente, en el marco del componente de Supervisión, es importante mencionar que en el ejercicio de 2019, no se realizaron evaluaciones externas al FNE, por lo que se revisó la “Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018 Fondo Nacional Emprendedor” realizada por la persona moral Comunidad Universitaria del Golfo Centro A.C., con nombre comercial Universidad Iberoamericana Puebla, la que recomendó al INADEM promover la difusión y conocimiento de sus manuales entre los operadores del programa, así como los mecanismos para su retroalimentación y actualización. También recomendó elaborar un instrumento de medición que permita conocer el grado de satisfacción de los beneficiarios, antes, durante y al final de cada etapa conforme a las Reglas de Operación del FNE. Por otra parte, respecto de la medición de resultados, recomendó implementar un sistema de evaluación externo que permita analizar y ajustar acciones a nivel del propósito del programa, así como realizar una evaluación de impacto; sin embargo, de acuerdo con los resultados determinados en la presente revisión se identificó que no fueron atendidas las recomendaciones.

El impacto de las deficiencias de control identificadas en las Reglas de Operación del programa, en la Convocatoria 2.1 Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial, se señalan en los resultados números 4 y 5 del presente informe.

Con base en lo descrito en el presente resultado, se determina que el control interno para el cumplimiento del objeto del Fondo Nacional Emprendedor, mediante la Convocatoria 2.1 Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial, es insuficiente en su diseño y deficiente en su aplicación, y no es del todo apropiado para contribuir al logro del objetivo del FNE, Convocatoria: 2.1. Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial, consistente en aumentar la productividad en las micro, pequeñas y medianas empresas, principalmente las ubicadas en

los sectores prioritarios, mediante acciones que favorezcan el acceso al financiamiento; el desarrollo de capital humano; el fortalecimiento de capacidades productivas, tecnológicas y de innovación, así como su inserción en cadenas de valor y proveeduría.

Después de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el ente fiscalizado proporcionó información y documentación, la cual no acreditó que se hayan establecido acciones de control y mecanismos suficientes para el cumplimiento de los objetivos institucionales mediante la actualización y autorización del Manual de Organización General, debido a que no todas las atribuciones antes establecidas al INADEM se integraron al Manual de Organización General de la Secretaría de Economía. En relación con el Manual de Procedimientos Específico de la Unidad de Desarrollo Productivo, el ente fiscalizado proporcionó información y documentación que no atiende la recomendación dado que la Unidad de Desarrollo Productivo carece de la estructura organizacional autorizada, la cual es indispensable para iniciar los trabajos de elaboración de manuales, además de que no acreditó contar con un plan de trabajo que incluya las actividades y plazos para elaborar, autorizar y difundir el Manual de Procedimientos Específico de la Unidad de Desarrollo Productivo, aun cuando el ente fiscalizado continuará realizando actividades de seguimiento de la comprobación del ejercicio de los recursos federales durante 2021.

Respecto de la medidas para verificar que las solicitudes de apoyo no se dupliquen con otros programas, el ente fiscalizado informó que se apoyan en el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G), y que “el padrón de beneficiarios no fue integrado al SIIPP-G al inicio del ejercicio fiscal 2019, pero que, actualmente, se trabaja en la integración del padrón final, el cual quedará completado una vez que todas las personas beneficiarias de la Convocatoria concluyan formalmente el ciclo completo de su participación en la misma.” Al respecto, se concluye que dicho mecanismo es insuficiente para asegurar la no duplicidad de los apoyos, toda vez que los proyectos autorizados en 2019, al mes de diciembre de 2020, no han concluido formalmente el ciclo de participación debido a que aún se encuentran en proceso de revisión, por lo que la observación persiste. Respecto de los mecanismos para solicitar aclaraciones ante el eventual rechazo de sus solicitudes de apoyo, el ente fiscalizado demostró la existencia del procedimiento por lo que queda atendida esta parte de la observación.

2019-0-10100-19-0360-01-001 Recomendación

Para que la Secretaría de Economía establezca acciones de control y mecanismos suficientes para el cumplimiento de los objetivos institucionales mediante la actualización y autorización del Manual de Organización General, así como su difusión y publicación en el Diario Oficial de la Federación, en los términos señalados en el quinto transitorio del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 2019.

2019-0-10100-19-0360-01-002 Recomendación

Para que la Secretaría de Economía elabore el Manual de Procedimientos Específico de la Unidad de Desarrollo Productivo, y asegure que éste incluya los mecanismos de control suficientes para delimitar las responsabilidades y obligaciones de quienes participen en la operación de los recursos públicos del Fondo Nacional Emprendedor o de cualquier otra denominación que éste reciba; además, que incluya procedimientos para las etapas de registro, revisión y acreditación, evaluación, aprobación, presentación, autorización y aprobación de proyectos de asignación directa, formalización, fianzas, otorgamiento de apoyos y verificación y comprobación del cumplimiento, así como la designación de los responsables, y que lo difunda entre el personal, lo publique en su red interna y genere las constancias documentales respectivas con el fin de establecer la asignación de funciones y atribuciones específicas, así como las medidas de control aplicables a la operación de sus áreas.

2019-0-10100-19-0360-01-003 Recomendación

Para que la Secretaría de Economía actualice las Reglas de Operación o cualquier documento que regule el ejercicio de los recursos del Fondo Nacional Emprendedor, y prevea la definición de las actividades económicas prioritarias de interés general a las que se destinarán los recursos; además, incluya los conceptos, rubros, montos y porcentajes máximos de los apoyos, los criterios de elegibilidad y los periodos máximos de duración que podrán tener los proyectos y que se incluyan las medidas suficientes para asegurar la no duplicidad de proyectos, con la finalidad de promover la transparencia y rendición de cuentas del ejercicio de los recursos.

2. Análisis Presupuestal

La Unidad de Administración y Finanzas de la Secretaría de Economía, mediante el oficio número 700.2019.00104, de fecha 15 de enero de 2019, informó a la Dirección General Adjunta de Administración y Finanzas del Instituto Nacional Emprendedor (INADEM) que su presupuesto autorizado ascendió a 806,635.4 miles de pesos, distribuido en tres programas presupuestarios como se muestra en el cuadro siguiente:

**Integración del presupuesto original asignado al
Instituto Nacional del Emprendedor
(Miles de pesos)**

	Programa presupuestario	Importe
P008	Instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas	130,511.7
M001	Actividades de apoyo administrativo	16,712.0
S020	Fondo Nacional Emprendedor	659,411.7
Total		806,635.4

Fuente: Estado del Ejercicio del Presupuesto proporcionado por la Secretaría de Economía

El presupuesto original del INADEM registró ampliaciones y reducciones, y resultó un presupuesto modificado de 238,221.8 miles de pesos, el cual se sustentó en los oficios de afectación presupuestaria que se tramitaron, registraron y autorizaron mediante el Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP); dicho presupuesto se reportó como ejercido sin existir variaciones entre las cifras del Estado del Ejercicio del Presupuesto (EEP) y las reportadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF), como se muestra a continuación:

Comparación de las cifras presentadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, contra el Estado del Ejercicio del Presupuesto 2019 del Programa Presupuestario S020 "Fondo Nacional Emprendedor" (Miles de pesos)

Capítulo	Original	Ampliaciones	Reducciones	Modificado	Ejercido
1000	38,727.2	13,664.9	19,392.4	32,999.7	32,999.7
3000	0.0	28,202.8	24,464.6	3,738.2	3,738.2
4000	620,684.5	626,402.3	1,045,602.9	201,483.9	201,483.9
Total EEP	659,411.7	668,270.0	1,089,459.9	238,221.8	238,221.8
Total CHPF	659,411.7	-	-	238,221.8	238,221.8
Diferencias	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

Fuente: Cuenta Pública 2019 y Estado del Ejercicio del Presupuesto proporcionado por el INADEM.

Con la revisión de las reducciones del presupuesto del programa, se constató que se reasignaron 406,823.4 miles de pesos al Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas", de conformidad con las Disposiciones Específicas para el cierre del Ejercicio Presupuestario 2019 emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el oficio 307-A.-2551 de fecha 17 de octubre de 2019; lo anterior, como resultado del incumplimiento de los solicitantes respecto de los requisitos establecidos en las Reglas de Operación y en la Convocatoria "2.1 Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial", ya que según los registros en el Sistema Emprendedor, de las 17,918 solicitudes ingresadas sólo 4,138 fueron aprobadas. Cabe mencionar que dichos registros realizados en el Sistema Emprendedor no se corresponden con los de la base de datos proporcionada por la dependencia, como se detalla en el resultado número 4 del presente informe.

Por otra parte, los recursos ejercidos en el Capítulo 4000, denominado "Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas", arrojaron un total de 201,483.9 miles de pesos, los cuales se integran por 200,293.7 miles de pesos ministrados con cargo a la partida 43301 "Subsidios para inversión" para la atención de los proyectos del Fondo Nacional Emprendedor y 1,190.2 miles de pesos que corresponden a los honorarios de la fiduciaria, de conformidad con la cláusula cuarta del contrato de mandato celebrado el 18 de agosto de 2004 entre la Secretaría de Economía y Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito, vigente durante el ejercicio 2019.

Por otra parte, se revisaron las Cuentas por Liquidar Certificadas correspondientes al capítulo 4000, de las cuales se identificó que se transfirieron 608,307.3 miles de pesos al Fondo Nacional Emprendedor con el fin de dar suficiencia presupuestaria a las solicitudes de apoyo

que resultaran aprobadas, y se constató que todas ellas contaron con la autorización de la Secretaría de Economía.

Según los registros en el Sistema Emprendedor, de las 17,918 solicitudes ingresadas, sólo 4,138, que corresponden al 23.1% del total, atendieron los requisitos establecidos en la convocatoria "2.1 Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial" y fueron aprobadas por el Consejo Directivo del Fondo Nacional Emprendedor. La disminución del 76.9% en el número de solicitudes aprobadas originó reducciones al presupuesto del programa, por lo cual se reasignaron 406,823.4 miles de pesos al Ramo General 23 "Provisiones Salariales y Económicas", de conformidad con las Disposiciones Específicas para el cierre del Ejercicio Presupuestario 2019 emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el oficio 307-A.-2551 de fecha 17 de octubre de 2019.

3. Convocatoria 2.1 "Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial"

En la primera sesión extraordinaria del Consejo Directivo del INADEM celebrada el 2 de agosto de 2019, se autorizó la "Convocatoria Pública para Acceder a los Apoyos del Fondo Nacional Emprendedor 2019" y se publicó el 8 de agosto de 2019 en la página electrónica del programa FNE, la cual tuvo como finalidad incentivar el desarrollo y fortalecimiento de las empresas mexicanas, así como promover su vinculación con cadenas de proveeduría y cadenas de valor fomentando su crecimiento y competitividad; dicha Convocatoria contó con las siguientes modalidades de apoyo:

Modalidad A: acompañamiento o Asistencia técnica

- **Acompañamiento:** apoyo para cursos y talleres que fomenten el desarrollo de habilidades y la transferencia de conocimientos a la empresa, orientados al cumplimiento de sus objetivos y necesidades. Cubre hasta el 80.0% del valor del acompañamiento hasta por 24.0 miles de pesos.
- **Asistencia técnica:** Apoyo para cursos y talleres que permitan el desarrollo de habilidades y la transferencia de conocimientos especializados a la empresa para el uso, incorporación, reparación o mantenimiento de maquinaria, equipo y software que pudieran hacer más eficiente el proceso productivo de la empresa o incrementar su producción. Cubre el 80.0% del valor del acompañamiento hasta por 8.0 miles de pesos.

Modalidad B: Equipamiento productivo. Apoyo para la adquisición de equipo que permita mejorar el desempeño de la actividad productiva realizada por la empresa con el fin de incrementar su productividad. Cubre el 40.0% del valor del acompañamiento hasta por 100.0 miles de pesos, la cual puede combinarse con la modalidad "A" y, en ese caso, el apoyo aumenta al 80.0% del costo del equipamiento hasta por 100.0 miles de pesos.

Modalidad C: Certificación. Apoyo para la certificación de las empresas que, de acuerdo con el sector, giro y actividad productiva a la que pertenecen, les permitan mejorar y consolidar

sus capacidades productivas y competitivas contribuyendo a su vinculación a cadenas de proveeduría y a cadenas de valor. Cubre los porcentajes y montos máximos siguientes:

Montos y porcentajes máximos que se otorgan por empresa
(Cifras en miles de pesos)

80.0 % del valor de la certificación hasta 200.0
75.0 % del valor de la certificación hasta 300.0
70.0 % del valor de la certificación hasta 400.0
65.0 % del valor de la certificación hasta 500.0

Fuente: Convocatoria vigente en 2019

Cabe señalar que la empresa también podrá solicitar un apoyo de acompañamiento bajo la Modalidad “A” en el tema de “procesos de certificación”.

Modalidad D: Capacitación Grupal. Apoyo para cursos y talleres que permitan el desarrollo de habilidades y la transferencia de conocimientos a las empresas mediante la enseñanza colectiva a un grupo de participantes. Cubre un 80.0% del valor de la capacitación grupal hasta por 1.2 miles de pesos.

La integración del monto autorizado a cada convocatoria se muestra en el cuadro siguiente:

Integración de las Modalidades FNE 2019
(Miles de pesos)

Tipo de apoyo	Modalidad	Número de apoyos	Importe
Asistencia Técnica	A	2	16.0
Acompañamiento	A	3,693	88,632.0
Equipamiento Productivo	B	83	5,898.4
Equipamiento Productivo con acompañamiento	B+A	821	77,138.7
Equipamiento Productivo con asistencia técnica	B+A	106	9,635.7
Certificación	C	49	16,079.3
Certificación y acompañamiento	C+A	8	2,850.4
Capacitación Grupal	D	36	43.2
Totales		4,798	200,293.7

Fuente: Base datos proporcionada por la dependencia

Con el análisis de la Convocatoria 2.1 “Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial” publicada, se verificó que incluyó la información siguiente: objeto, monto, rubro, porcentajes máximos de apoyo, cobertura, criterios de elegibilidad, vigencia, y criterios normativos y técnicos de evaluación, entre otros.

No obstante, la Convocatoria no describe de manera específica la forma en la que los beneficiarios del programa cumplirán con las disposiciones federales en materia de comprobación, principalmente la relativa al devengo de los recursos, motivo por el cual, aun cuando los beneficiarios presenten los entregables solicitados, éstos son insuficientes para garantizar la implementación de los bienes o servicios adquiridos.

Además, la Convocatoria no se publicó en el DOF, y el único medio para acceder a ella fue mediante su consulta en la página electrónica del programa, lo que no asegura la transparencia en los mecanismos para la asignación y el ejercicio de los recursos públicos.

Por lo expuesto, se concluye que la Convocatoria no prevé acciones y mecanismos que aseguren que estén presentes los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, a los que se encuentran sujetos el ejercicio y comprobación de los recursos públicos.

Después de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el ente fiscalizado proporcionó información y documentación, la cual no atiende la recomendación debido a que no acreditó haber realizado gestiones para que el documento que va regular el ejercicio de los recursos del Fondo Nacional Emprendedor incluya la manera específica en la que los beneficiarios del programa cumplirán con las disposiciones federales en materia de comprobación, ya de la información recibida se desprende que dicho fondo continúa vigente, por lo que la observación persiste.

2019-0-10100-19-0360-01-004 Recomendación

Para que la Secretaría de Economía incluya en las Reglas de Operación o cualquier documento que regule el ejercicio de los recursos del Fondo Nacional Emprendedor la manera específica en la que los beneficiarios del programa cumplirán con las disposiciones federales en materia de comprobación, con el fin de acreditar la implementación de los bienes o servicios adquiridos por éstos en los proyectos que les sean autorizados.

2019-0-10100-19-0360-01-005 Recomendación

Para que la Secretaría de Economía realice las gestiones necesarias para incluir la(s) Convocatoria(s) en las Reglas de Operación o en cualquier documento que regule el funcionamiento del Fondo Nacional Emprendedor, con la finalidad de transparentar los mecanismos para la asignación y el ejercicio de los recursos públicos, además de promover el cumplimiento de los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad.

4. Sistema Emprendedor

El numeral 14 de las Reglas de Operación establece que, con el propósito de contribuir a la agilidad, eficiencia, transparencia y sustentabilidad del programa Fondo Nacional Emprendedor (FNE), la presentación de las solicitudes de apoyo, las evaluaciones, la solicitud

de información del proceso de evaluación, las resoluciones del consejo directivo, las notificaciones a los proyectos que fueron aprobados, rechazados o cancelados, 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, las dudas, aclaraciones, y comentarios, el soporte técnico, así como el cierre de proyectos, se realizarán exclusivamente mediante la plataforma denominada Sistema Emprendedor.

Esta plataforma es de uso exclusivo de los solicitantes de recursos del programa FNE, de los beneficiarios y de la Unidad de Desarrollo Productivo de la Secretaría de Economía (UDP), responsable de la operación del programa, y su acceso se realiza por medio de un perfil de usuario y contraseña exclusiva. Para la revisión de las diversas etapas del programa se proporcionó el acceso a los apartados siguientes:

- **Solicitudes 2.1 2019.**- Contiene el registro de los 17,918 solicitantes que registraron los datos necesarios para su solicitud, en el que se pueden consultar las cotizaciones, así como el escrito de justificación.
- **Seguimiento 2.1 2019.**- Aloja la documentación comprobatoria presentada por los beneficiarios para acreditar el ejercicio y comprobación de los recursos.
- **Acreditaciones Jurídicas.**- Incluye los documentos relacionados con la acreditación Jurídica.
- **Convenios.**- Contiene los convenios que sustentan los compromisos establecidos entre la Secretaría de Economía, por conducto de su Unidad de Desarrollo Productivo, y los beneficiarios, con base en sus solicitudes de apoyo y los proyectos que les fueron aprobados por el Consejo Directivo del Fondo Nacional Emprendedor.

En la revisión de los documentos digitales alojados en el apartado de Solicitudes 2.1 2019 de la plataforma Sistema Emprendedor, en la cual se registraron las observaciones de las solicitudes rechazadas por la Secretaría de Economía, así como los documentos presentados por los aspirantes, se identificó la existencia de una base de datos con 17,918 proyectos, de los cuales el Sistema Emprendedor contiene 4,138 proyectos con el estatus de “cumple”, lo cual no concuerda con la base de datos de los proyectos autorizados que proporcionó el ente fiscalizado, ya que ésta incluye 4,798 proyectos; la diferencia de 660 proyectos entre ambas bases se debe a que el Sistema Emprendedor los considera como cancelados en la etapa de solicitud, con estatus de “cancelación total” (471), “desistidos” (188) y “en revisión” (1); sin embargo, la base de datos los incluye como proyectos autorizados y posteriormente cancelados sin inicio de acciones legales.

La diferencia antes mencionada denota que la situación de los proyectos registrados en el Sistema Emprendedor no se actualiza con oportunidad debido a la falta de supervisión del procedimiento aplicable a la etapa de autorización de proyectos.

Cabe mencionar que la cuantificación de los importes correspondientes a los 660 proyectos cancelados se adiciona a los proyectos con observaciones que se presentan en el resultado número 5 del presente informe.

Después de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el ente fiscalizado proporcionó información y documentación, de cuyo análisis se determinó que ésta no atiende lo observado debido a que no acreditó haber realizado gestiones para que el documento que va a regular el ejercicio de los recursos incluya los procesos suficientes para atender la recomendación en los términos planteados, ya que de la información recibida se desprende que dicho fondo continuará vigente durante 2021.

2019-0-10100-19-0360-01-006 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Economía instrumente mecanismos de supervisión que le permitan validar y actualizar oportunamente los registros de los proyectos en el Sistema Emprendedor, con la finalidad de contribuir a la agilidad, eficiencia, transparencia y oportunidad en los registros correspondientes a las etapas de solicitud, autorización, ejecución y seguimiento de los proyectos autorizados por el Fondo Nacional Emprendedor.

5. Ejercicio y comprobación de los recursos

De acuerdo con las Reglas de Operación del programa, el Consejo Directivo es el órgano de máxima decisión del Fondo Nacional Emprendedor, el cual se integró por el Presidente del INADEM, así como por representantes de la Secretaría de Economía, de la Subsecretaría de Industria y Comercio, de la Unidad de Productividad Económica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y del Consejo Coordinador Empresarial. Como resultado de la revisión de sus actas ordinarias y extraordinarias, se identificó que las sesiones contaron con el quorum requerido y fueron certificadas en tiempo y forma; asimismo, se constató que en su cuarta, quinta y sexta sesiones extraordinarias, se autorizaron un total de 4,798 proyectos que cumplieron con los requisitos establecidos en la “Convocatoria pública para acceder a los apoyos del Fondo Nacional Emprendedor 2019”, de los cuales fueron seleccionados, para su revisión, 2,565 proyectos por un importe total de 129,067.3 miles de pesos, como se indica en la integración siguiente:

Muestra de los apoyos revisados
(Miles de pesos)

Modalidades	Universo		Muestra	
	Total ejercido	Cantidad de Proyectos	Importe	Cantidad de Proyectos
Asistencia Técnica	16.0	2	8.0	1
Acompañamiento	88,632.0	3,693	40,296.0	1,679
Equipamiento productivo	5,898.4	83	5,616.0	73
Equipamiento productivo con acompañamiento	77,138.7	821	56,996.6	645
Equipamiento productivo con asistencia técnica	9,635.7	106	7,890.4	89
Certificación	16,079.3	49	15,470.1	47
Capacitación Grupal	43.2	36	28.8	24
Certificación con acompañamiento	2,850.4	8	2,761.4	7
Totales	200,293.7	4,798	129,067.3	2,565

* Fuente: Base de datos del Sistema Emprendedor 2019.

De los 2,565 proyectos seleccionados se observó que el ente fiscalizado canceló 1,981 proyectos autorizados por un importe de 63,666.7 miles de pesos, de los cuales 1,915 corresponden a beneficiarios que no recibieron los recursos, y 66, a solicitantes de apoyos que sí los recibieron, como se indica a continuación:

Integración de proyectos cancelados
(Miles de pesos)

Estatus de la ministración	Importe	Número de apoyos
Proyectos a los que no se les ministraron recursos (Solicitantes)	57,930.6	1,915
Proyectos a los que se les ministraron recursos (Beneficiarios)	5,736.1	66
Totales	63,666.7	1,981

Fuente: Base datos proporcionada por la dependencia

Cabe mencionar que el presupuesto transferido al Fondo Nacional Emprendedor (FNE) por 608,307.3 miles de pesos estuvo disponible para su dispersión a los beneficiarios una vez que la Secretaría de Economía le confirmara mediante instrucciones de pago soportadas en las actas del Consejo Directivo con los proyectos autorizados; sin embargo, el incumplimiento de los requisitos por parte de 1,915 solicitantes mencionados en el cuadro anterior originó que el importe de 57,930.6 miles de pesos de proyectos cancelados permaneciera como disponible en el FNE, el cual no se reintegró a la Tesorería de la Federación (TESOFE), por lo que se incumplió el numeral 30, fracción VII, de las Reglas de Operación, así como la cláusula séptima de los convenios para el otorgamiento de apoyos del Fondo Nacional Emprendedor, suscritos entre el ente fiscalizado y los beneficiarios. En lo relativo a los 5,736.1 miles de pesos que recibieron los 66 beneficiarios cuyos proyectos también fueron cancelados, el ente fiscalizado no acreditó que dichos recursos se reintegraron a la TESOFE.

Respecto de la revisión de los 584 proyectos restantes, con un importe de 65,401.0 miles de pesos, se constató que registraron información en el Sistema Emprendedor para cumplir con los requisitos solicitados por la “Convocatoria Pública para Acceder a los apoyos del Fondo Nacional Emprendedor”; sin embargo, se observó que éstos incurrieron en al menos alguno de los incumplimientos que se describen en la tabla siguiente:

Integración de observaciones

584	A	Sin recibo
9	B	Incumplimiento con criterios de elegibilidad
33	C	Comprobante de domicilio que no está a nombre de la persona física o persona moral o la dirección no coincide.
24	D	Observaciones a las cotizaciones.
554	E	Proyectos vencidos sin acciones de cancelación.
469	F	Comprobación parcial de entregables.
9	G	Sin trabajadores, pero contrata servicios de certificación/capacitación.
31	H	Sin informes trimestrales.
400	I	Sin estados de cuenta bancarios exclusivos del programa.
11	J	Retiro de recursos de la cuenta bancaria sin justificación.
479	K	Falta de comprobación en la aplicación de los recursos privados.
22	L	Observaciones a la comprobación no atendidas.
14	M	La dependencia realizó visita y no encontró al beneficiario/equipo adquirido, sin generar acciones.

Fuente: Elaboración propia con base en la información alojada en el Sistema Emprendedor.

El detalle y fundamento de dichas observaciones comienza en la fracción IV del numeral 25 de las Reglas de Operación, el cual establece que, como requisito previo a la ministración de los recursos federales, los beneficiarios deben entregar el recibo original por concepto de los recursos aprobados por el Consejo Directivo dentro de los siete días hábiles posteriores a su solicitud para tramitar los apoyos correspondientes; sin embargo, ninguno de los 584 beneficiarios de los apoyos revisados registró, en el Sistema Emprendedor, este documento. Además, las Reglas de Operación no establecen cuáles son las características de los recibos de los recursos; no obstante, se precisa que sí se identificaron en el referido sistema los estados de cuenta bancarios en los que los beneficiarios recibieron los recursos.

Por otra parte, nueve de ellos incumplieron con el apartado VI “Criterios de Elegibilidad” debido a que, en los casos observados, si bien las empresas estaban dadas de alta ante el Servicio de Administración Tributaria (SAT), no demostraron contar con al menos seis meses de operación al momento de ingresar la solicitud de apoyo debido a que las adquisiciones realizadas con los recursos federales consistieron en equipo necesario para apenas iniciar operaciones.

Asimismo, con la revisión del apartado VII “Criterios Normativos y Requisitos”, se obtuvieron los resultados siguientes:

Completar la solicitud de apoyo en el Sistema Emprendedor. En 33 casos, los beneficiarios presentaron comprobantes de domicilio cuya dirección no coincide con la solicitud registrada en el Sistema Emprendedor o no se encuentran a su nombre o del representante legal.

Cotizaciones de 3 proveedores distintos. Se observa que 24 proyectos tuvieron observaciones respecto de las cotizaciones, a saber: proveedores cuyos RFC no existen, se encuentran vencidos, su estatus es no válido, o bien, no fueron reconocidos de acuerdo con la consulta en la plataforma electrónica del Sistema de Administración Tributaria: <https://portalsat.plataforma.sat.gob.mx/RecuperacionDeCertificados>, y la carencia del mínimo de las tres cotizaciones requeridas sin que exista alguna justificación escrita.

En el apartado X. “Periodo máximo de duración que podrá tener el proyecto” se establece que para las Modalidades A, B y D la duración máxima del proyecto será de 30 días naturales a partir de la firma del instrumento jurídico, y para la Modalidad C, la duración del apoyo estará de acuerdo con el periodo establecido en el contrato de certificación. Al respecto, se observó que 554 proyectos se encontraban vencidos de acuerdo con el plazo establecido en el calendario de actividades registrado en el numeral III. “Datos generales del proyecto” de las solicitudes de apoyo, no obstante, no requirieron prórroga.

En relación con el cumplimiento de la entrega de los requisitos establecidos en el apartado XI. “Entregables”, se observa que 469 beneficiarios incumplieron por lo menos con uno de los requisitos siguientes: presentar el Anexo A-1, documento que compruebe la conclusión del acompañamiento; Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (en formatos PDF y XML); informe final en el Sistema Emprendedor; encuesta de satisfacción; informe final; encuesta de satisfacción, y entrega de fotografías del equipo.

Respecto de los requisitos para la comprobación de la modalidad C, se observa que 9 beneficiarios contrataron servicios relacionados con la certificación de personal; sin embargo, las empresas notificaron no contar con personal, además de que 31 no realizaron la entrega de sus informes trimestrales.

Adicionalmente, el numeral 25 de las Reglas de Operación del FNE establece los requisitos que condicionan la entrega de los recursos a los beneficiarios, entre los que se encuentran contar con una cuenta bancaria para la administración de los apoyos, la cual se destinará únicamente a la administración de los recursos federales aprobados para el proyecto; sin embargo, se observó lo siguiente:

- Se identificó que 400 proyectos carecieron de este requisito.
- Adicionalmente, se observó que, en 11 casos, los beneficiarios retiraron recursos de la cuenta bancaria sin acreditar que se corresponde con los pagos de bienes o servicios para la ejecución de los proyectos.

- Se observó que 479 beneficiarios no acreditaron el ejercicio de los recursos propios de manera simultánea a los recursos federales para la implementación de los proyectos mediante comprobantes del sistema de pagos electrónicos interbancarios (SPEI), en contravención del tercer párrafo de la fracción I del numeral 37 de las Reglas de Operación, y de la cláusula quinta de los convenios para el otorgamiento de apoyos del Fondo Nacional Emprendedor, suscritos entre la Secretaría de Economía, representada por la Unidad de Desarrollo Productivo, y los beneficiarios.
- Además de lo anterior, se identificó que la Unidad de Desarrollo Productivo realizó observaciones en el Sistema Emprendedor a entregables registrados por 22 beneficiarios, las cuales no se atendieron; además, realizó visitas de supervisión, y en 14 casos no encontró los negocios ni a los beneficiarios sin implementar acciones para su cancelación.

No obstante que el plazo otorgado para la ejecución de la mayoría de los proyectos seleccionados para su revisión se encuentra vencido, y que éstos presentan las observaciones expuestas, el Sistema Emprendedor no refleja el resultado del proceso de evaluación a cargo de la Unidad de Desarrollo Productivo respecto de la implementación y cierre de los proyectos.

Al respecto, el ente fiscalizado no proporcionó información, por lo que se confirma que carece de mecanismos de supervisión que le permitan validar y autorizar, de forma oportuna, los documentos ingresados al Sistema Emprendedor por los beneficiarios con el fin de detectar su cumplimiento, en los términos convenidos para su ejercicio y comprobación, por lo que la observación persiste.

Por otra parte, después de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el ente fiscalizado entregó información diversa, de cuyo análisis se determinó lo siguiente:

Tanto las Reglas de Operación del programa fiscalizado, como la Convocatoria 2.1 Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial, en ninguna de sus partes, establecen un plazo perentorio para concluir con las actividades de seguimiento de los proyectos; sin embargo, no aportó un mecanismo que describa las actividades y plazos para concluir con el seguimiento de los proyectos hasta culminar con la autorización de su cierre, por lo que la observación persiste.

En adición a lo anterior, el ente fiscalizado proporcionó una base de datos certificada y generada el 25 de noviembre de 2020, cuyos registros reflejan el estatus de los proyectos productivos, y con su análisis se constató que los 2,565 proyectos seleccionados para su revisión se encuentran cerrados, en seguimiento o cancelados total o parcialmente, como se detalla en los cuadros siguientes:

Proyectos observados por falta de evidencia del reintegro a la Tesorería de la Federación
(Miles de pesos)

Número de proyectos	En ejecución	Totalmente Cancelados	Cancelados parcialmente	Totales
1,930		59,045.4		59,045.4
51	1,176.0		3,445.3	4,621.3
<u>1,981</u>	<u>1,176.0</u>	<u>59,045.4</u>	<u>3,445.3</u>	<u>63,666.7</u>

Fuente: Oficio número 712.2020.1260 entregado por el ente fiscalizado a la ASF el 25 de noviembre de 2020.

Proyectos con observaciones en su comprobación
(Miles de pesos)

Número de proyectos	Cerrados	En ejecución	Totalmente Cancelados	Cancelados parcialmente	Totales
103	8,991.6				8,991.6
399		49,370.1			49,370.1
37			3,119.6		3,119.6
45		1,048.0		2,871.4	3,919.4
<u>584</u>	<u>8,991.6</u>	<u>50,418.1</u>	<u>3,119.6</u>	<u>2,871.4</u>	<u>65,400.7</u>

Fuente: Oficio número 712.2020.1260 entregado por el ente fiscalizado a la ASF el 25 de noviembre de 2020.

Por lo que corresponde a 1,981 proyectos cancelados por 63,666.7 miles de pesos, de los que inicialmente se determinó la falta del reintegro de recursos a la Tesorería de la Federación, y con el análisis de la base de datos ya mencionada, se identificó que 51 proyectos, por el importe de 1,176.0 miles de pesos, se encuentran en ejecución, motivo por el cual el ente fiscalizado debió acreditar un reintegro a la Tesorería de la Federación por el importe de 62,490.7 miles de pesos, de los que se recibió un reporte de reintegros a la Tesorería de la Federación de fecha 8 de abril de 2020, con folio de reintegro y dependencia 4 y 651, respectivamente, por el importe de 57,949.5 miles de pesos, motivo por el cual no se acreditó el reintegro del remanente por 4,541.2 miles de pesos.

Es importante señalar que el ente fiscalizado no acreditó la integración de los proyectos a los que corresponde el reintegro por el importe de 57,949.5 miles de pesos, por lo que la observación persiste.

Respecto de las observaciones correspondientes a la comprobación del avance en la implementación de 584 proyectos productivos, se constató que el ente fiscalizado acreditó la existencia de 580 recibos y por lo que se refiere a los 4 restantes, aun cuando no los aportó, se identificó que el Sistema Emprendedor contiene documentación en la que se sustenta que

éstos se encuentran en trámite de seguimiento, por lo que no se emite observación por esta causa.

Aunado a lo anterior, de los 584 casos observados, el ente fiscalizado proporcionó una base de datos certificada con las actualizaciones siguientes:

De 103 proyectos, el ente fiscalizado refirió que se encuentran cerrados; sin embargo, no acreditó que éstos contaron con el Dictamen de resultados, así como con la validación y aprobación del Comité de Seguimiento y Análisis de Proyectos, tal como lo señalan las Reglas de Operación del Programa.

Por otra parte, informó que 399 proyectos que integran un monto de 48,689.9 miles de pesos correspondiente a la aportación de recursos federales, se encuentran en la etapa de seguimiento, por lo que no se ha determinado su situación legal, así como la procedencia o improcedencia de los documentos presentados por los beneficiarios para constatar el cumplimiento de la comprobación en la implementación de los proyectos, en los términos establecidos por la Convocatoria 2.1 Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial, y demás normativa aplicable, a fin de determinar el cierre de los proyectos o, en su caso, la cancelación y el correspondiente reintegro a la Tesorería de la Federación.

Finalmente, el ente fiscalizado manifestó que 37 proyectos por un importe de 3,119.6 miles de pesos se encuentran totalmente cancelados, y 45 por 2,871.4 miles de pesos se encuentran cancelados parcialmente, sin que la respuesta del ente fiscalizado haya acreditado documentalmente la autorización de dichas cancelaciones de proyectos y el correspondiente reintegro a la Tesorería de la Federación por un importe total de 5,991.0 miles de pesos.

2019-0-10100-19-0360-01-007 Recomendación

Para que la Secretaría de Economía instrumente mecanismos de supervisión que le permitan validar los documentos ingresados al Sistema Emprendedor por los beneficiarios, con el fin de detectar oportunamente su cumplimiento, en los términos convenidos para su ejercicio y comprobación.

2019-0-10100-19-0360-01-008 Recomendación

Para que la Secretaría de Economía instrumente mecanismos de supervisión que le permitan comprobar el cierre de todos los proyectos autorizados en el ejercicio fiscal 2019, mediante los Dictámenes de cierre debidamente validados y las Actas del Comité de Seguimiento y Análisis de Proyectos, así como verificar el cabal cumplimiento de los beneficiarios respecto de los requisitos señalados en la Convocatoria 2.1 Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial y en la normativa aplicable, con la finalidad de concluir con el seguimiento oportuno de los proyectos del Fondo Nacional Emprendedor hasta su resolución favorable, o en su caso, la cancelación y el reintegro de los recursos al Fondo Nacional Emprendedor.

2019-0-10100-19-0360-01-009 Recomendación

Para que la Secretaría de Economía adopte mecanismos de registros que permitan identificar los números de los proyectos e importes correspondientes al reporte de reintegros a la Tesorería de la Federación de fecha 8 de abril de 2020, con folios de reintegro y dependencia números 4 y 651, respectivamente, así como de aquéllos que posteriormente se determinen con la revisión de los proyectos productivos de la Convocatoria 2.1 Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial autorizados en la Cuenta Pública 2019 que se encuentran en proceso de cierre, con la finalidad de fortalecer los controles relacionados con la supervisión en la comprobación de los proyectos cancelados.

2019-9-10104-19-0360-08-001 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Economía o su equivalente realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que, en su gestión, no incorporaron en el Sistema Emprendedor los recibos de los recursos que les fueron aprobados por el Consejo Directivo del Fondo Nacional Emprendedor; autorizaron 9 apoyos para la compra de equipo para apenas iniciar operaciones; autorizaron apoyos de 34 beneficiarios que presentaron comprobantes de domicilio cuya dirección no coincide con la solicitud registrada en el Sistema Emprendedor, o bien, no se encuentran a su nombre o de su Representante Legal lo cual no estaba permitido para recibir los apoyos; autorizaron cotizaciones de proveedores cuyo Registro Federal de Contribuyentes no existe, se encuentran vencidos, su estatus es no válido, o bien, no fueron reconocidos por el Sistema de Administración Tributaria; autorizaron recursos a nueve beneficiarios de la modalidad C para servicios relacionados con la certificación de personal a empresas que notificaron no contar con personal; no iniciaron acciones respecto de los beneficiarios de las Modalidades A, B y D de los cuales se identificaron las deficiencias siguientes: a) 584 proyectos sin recibo por la recepción de recursos aprobados; b) 9 incumplieron criterios de elegibilidad; c) 33 presentan observaciones en su comprobante de domicilio; d) 24 presentan observaciones a las cotizaciones; e) 554 presentan proyectos vencidos; f) 469 beneficiarios incumplieron por lo menos con uno de los requisitos siguientes: presentar el Anexo A-1, documento que compruebe la conclusión del acompañamiento; Comprobantes Fiscales Digitales por Internet (en formatos PDF y XML); informe final en el Sistema Emprendedor; informe final; encuesta de satisfacción y entrega de fotografías del equipo; g) 9 contrataron servicios de certificación, sin embargo, carecen de personal; h) 31 carecen de informes trimestrales; i) 69 beneficiarios no acreditaron contar con una cuenta bancaria para la ministración de los apoyos; j) 11 beneficiarios retiraron recursos de la cuenta bancaria sin acreditar que se correspondan con los pagos de bienes o servicios para la ejecución de los proyectos; k) 479 beneficiarios no acreditaron el ejercicio de los recursos propios de manera simultánea a los recursos federales para la implementación de los proyectos mediante comprobantes del sistema de pagos electrónicos interbancarios (SPEI); l) 22 no atendieron las observaciones a los entregables registrados de 24 beneficiarios que les formuló la Unidad de Desarrollo Productivo en el Sistema Emprendedor, y en visitas de supervisión, en 14 casos no se encontraron los beneficiarios ni sus negocios, en incumplimiento de la Ley General de Responsabilidades

Administrativas, artículo 7, fracción I, y de las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, numerales 30, fracciones I, II, III, IV, VII, VIII y IX, 35, fracciones I, II, III, IV y VII, anexo f, fracción I.

2019-0-10100-19-0360-06-001 Pliego de Observaciones

Se presume un probable daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal por un monto de 4,541,190.77 pesos (cuatro millones quinientos cuarenta y un mil ciento noventa pesos 77/100 M.N.), por la falta de reintegro de recursos a la Tesorería de la Federación del remanente del monto observado inicialmente, relativo a 1,981 proyectos cancelados a 66 beneficiarios y a 1,915 solicitantes, en incumplimiento del numeral 41; fracción II del numeral 43 y fracción III del numeral 44 de las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor y la cláusula Quinta de los convenios para el otorgamiento de apoyos del Fondo Nacional Emprendedor, suscritos entre la Secretaría de Economía representada por la Unidad de Desarrollo Productivo y los beneficiarios.

Causa Raíz Probable de la Irregularidad

Falta de control y supervisión en la comprobación del desarrollo y/o ejecución de los proyectos otorgados.

2019-0-10100-19-0360-06-002 Pliego de Observaciones

Se presume un probable daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal por un monto de 5,990,964.22 pesos (cinco millones novecientos noventa mil novecientos sesenta y cuatro pesos 22/100 M.N.), por la falta de reintegro de recursos a la Tesorería de la Federación correspondientes a 37 proyectos cancelados y 45 cancelados parcialmente, en incumplimiento del numeral 41; fracción II del numeral 43 y fracción III del numeral 44 de las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor y cláusula Quinta de los convenios para el otorgamiento de apoyos del Fondo Nacional Emprendedor, suscritos entre la Secretaría de Economía representada por la Unidad de Desarrollo Productivo y los beneficiarios.

Causa Raíz Probable de la Irregularidad

Falta de control y supervisión en la comprobación del desarrollo y/o ejecución de los proyectos otorgados.

Montos por Aclarar

Se determinaron 10,532,154.99 pesos pendientes por aclarar.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Planificación estratégica y operativa y Controles internos.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 5 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y los 4 restantes generaron:

9 Recomendaciones, 1 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 2 Pliegos de Observaciones.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 12 de enero de 2021, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por el ente fiscalizado y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera para verificar que el presupuesto asignado al Fondo Nacional Emprendedor se ejerció y registró conforme a los montos aprobados, y de acuerdo con las disposiciones legales y normativas, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado del alcance, se concluye que, en términos generales, la Secretaría de Economía cumplió con las disposiciones legales y normativas aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes:

El sistema de control interno implementado para el cumplimiento del objeto del Fondo Nacional Emprendedor es insuficiente en su diseño y deficiente en su aplicación, lo cual impactó en la comprobación del ejercicio de los recursos por un monto de 10,532.2 miles de pesos, debido a que el ente fiscalizado no acreditó el reintegro a la Tesorería de la Federación de los proyectos cancelados de forma total y parcial.

Adicionalmente, se observó que se autorizaron apoyos a beneficiarios que presentaron comprobantes de domicilio cuya dirección no coincide con las solicitudes registradas en el Sistema Emprendedor, se autorizaron cotizaciones de proveedores cuyo Registro Federal de Contribuyentes no existe, se encuentran vencidos, su estatus es no válido, o bien, no fueron reconocidos por el Sistema de Administración Tributaria; se autorizaron recursos a beneficiarios para servicios relacionados con la certificación de personal a empresas que notificaron no contar con personal; en la mayoría de los proyectos revisados, los beneficiarios no acreditaron el ejercicio de los recursos propios de manera simultánea a los recursos federales para la implementación de los proyectos mediante comprobantes del sistema de pagos electrónicos interbancarios y no iniciaron las gestiones administrativas para la cancelación de los apoyos.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lucelia Cuevas Rasgado

C.P. Alfonso García Fernández

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. Identificar la normativa que rige al Instituto Nacional del Emprendedor y a la Unidad de Desarrollo Productivo, así como sus atribuciones conforme a lo señalado en el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.
2. Verificar que el Instituto Nacional Emprendedor (INADEM), así como la Unidad de Desarrollo Productivo, contaron con su estructura orgánica autorizada para el ejercicio fiscal 2019.
3. Verificar que el Manual de Organización, el Reglamento Interior y sus manuales de Procedimientos se encuentran actualizados y autorizados, e identificar las funciones y atribuciones de las áreas que intervienen en la operación del gasto objeto de revisión; asimismo, verificar que su Manual de Organización se encuentra publicado en el Diario Oficial de la Federación.
4. Analizar las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2019, así como la Convocatoria 2.1 Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial, y verificar que contaron con el respectivo dictamen de autorización emitido por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria.

5. Evaluar el control interno implementado para el cumplimiento del objeto del Fondo Nacional Emprendedor mediante el marco normativo aplicable a la Convocatoria 2.1 Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial.
6. Verificar que las cifras reportadas en el Estado del Ejercicio del Presupuesto (EEP) están sustentadas en los oficios de afectación presupuestaria correspondientes, y cotejar dichas cifras contra las reportadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal. Asimismo, que las Cuentas por Liquidar Certificadas se correspondieron con las cifras reportadas en el EEP del programa presupuestario S020 "Fondo Nacional Emprendedor" y que los recursos no ejercidos se reintegraron a la Tesorería de la Federación.
7. Verificar que el Consejo Directivo del INADEM se constituyó conforme a lo establecido en las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, y que las actas ordinarias y extraordinarias celebradas en 2019, se encuentren firmadas por todos los integrantes. Además, comprobar que en dichas actas se encuentren establecidos los proyectos aprobados.
8. Revisar que los Acuerdos de las sesiones del Consejo Directivo se certificaron en un plazo no mayor de 72 horas, y comprobar que el Acuerdo certificado contenga los proyectos aprobados, cancelados o rechazados.
9. Comprobar que la convocatoria 2.1 Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial para la ministración de los recursos del programa se autorizó por el Consejo Directivo del INADEM y cumple con los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, y a los que se encuentran sujetos el ejercicio y la comprobación de los recursos públicos.
10. Verificar y comprobar la eficiencia y transparencia del portal electrónico denominado Sistema Emprendedor (www.sistemaemprendedor.gob.mx) en la aplicación de los proyectos otorgados mediante el Fondo Nacional Emprendedor.
11. Verificar que el ejercicio y comprobación de los recursos del Fondo Nacional Emprendedor se encuentra sustentado en la documentación que establecen las Reglas de Operación y la Convocatoria 2.1 Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Programas de Sectores Estratégicos y Desarrollo Regional; de Programas de Desarrollo Empresarial, y de Programas de Emprendedores y Financiamiento, todas ellas adscritas hasta el 17 de octubre de 2019 al Instituto Nacional Emprendedor, así como la Unidad de Desarrollo Productivo, responsable de la operación del Fondo Nacional Emprendedor a partir del 18 de octubre de 2019.

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 Orgánica de la Administración Pública Federal: artículo 19.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 1 párrafo segundo, 75, fracciones I, II y V , y 77, fracción II, inciso a).
3. Ley General de Responsabilidades Administrativas: artículo 7 fracción I.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: de las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor numerales 25, fracciones I, II y IV; 30, fracciones I, II, III, IV, VII, VIII, IX, 35, fracciones I, II, III, IV y VII y 37, fracciones I, VI, VII, VIII, IX, X y XII, numeral 41, fracción II del numeral 43 y fracción III del numeral 44, anexo f, fracción I; numerales VI. Criterios de Elegibilidad, VII. Criterios normativos y requisitos, X. Periodo máximo de duración y XI. Entregables de la Convocatoria Pública para Acceder a los Apoyos del Fondo Nacional Emprendedor 2019; la cláusula Quinta de los convenios para el otorgamiento de apoyos del Fondo Nacional Emprendedor, suscritos entre la Secretaría de Economía representada por la Unidad de Desarrollo Productivo y los beneficiarios; el Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo segundo, numeral 9 Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, norma Tercera, Actividades de Control inciso 10 "Diseñar actividades de control", Sub-inciso 10.02 "Diseño de Actividades de Control Apropriadas" y Sub-inciso 10.09 " Diseño de Actividades de Control en varios niveles", Reglamento Interior de la Secretaría de Economía publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de octubre de 2019, en su Quinto transitorio.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones

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.