

## Secretaría de Economía

### Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

Auditoría de Desempeño: 2020-0-10100-07-0383-2021

383-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 2020 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

#### ***Objetivo***

Fiscalizar que la programación, presupuestación y seguimiento de metas de las políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas contribuyeron al desarrollo económico, en el marco de la emergencia sanitaria provocada por el SARS-CoV-2 (COVID-19)

#### ***Alcance***

La auditoría comprendió los resultados de la Secretaría de Economía en la operación del programa P008 “Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas”, mediante la programación, la presupuestación, el seguimiento de metas, la contribución a la articulación entre los programas de fomento para los emprendedores y MIPYMES y a contrarrestar los efectos económicos de la emergencia sanitaria provocada por el SARS-CoV-2 (COVID-19) y la rendición de cuentas.

#### ***Antecedentes***

“El año 2020 seguramente pasará a la historia como el más calamitoso en términos de salud desde la pandemia de gripe de 1918. También será recordado por la peor crisis económica desde la Gran Depresión”.<sup>1/</sup>

La Organización Mundial de la Salud (OMS) denomina pandemia a la propagación mundial de una nueva enfermedad, la cual constituye una amenaza para la seguridad sanitaria.<sup>2/</sup>

---

1/ Nota conceptual y recomendaciones, México. En este documento se reúnen dos etapas del seminario dedicado al análisis de la respuesta que ha tenido México ante la pandemia de Covid-19, iniciativa del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) que tuvo lugar del 23 al 27 de noviembre de 2020.

2/ Organización Mundial de la Salud, **Preparación y respuesta ante emergencias**, publicación electrónica disponible en <https://www.who.int/es/news/item/27-04-2020-who-timeline---covid-19>.

El 31 de diciembre de 2019 en la provincia Wuhan, en China, se presentaron 44 casos de neumonía de etiología desconocida que no cedía ante tratamientos conocidos; en pocos días la enfermedad comenzó a propagarse en diversos países de manera exponencial, por lo cual, durante enero de 2020, la OMS intervino para examinar los riesgos que representaban dichos padecimientos, convocar al Comité de Emergencia para tratar sobre este brote denominado coronavirus (2019-nCoV) en la República Popular China, emitir la declaratoria de Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional (ESPII), el 30 de enero de 2020, y elaborar un plan estratégico de preparación y respuesta, del 5 de febrero de 2020, con medidas para todos los países, a fin de contener la propagación del virus.

En el contexto nacional, de conformidad con el artículo 73, fracción XVI, Bases 1a., 2a. y 3a., de la Carta Magna,<sup>3/</sup> y tras la declaratoria de pandemia<sup>4/</sup> por parte de la OMS, el 11 de marzo de 2020, debido a los niveles alarmantes de propagación y gravedad de este virus, el Consejo de Salubridad General (CSG)<sup>5/</sup> en sesión extraordinaria del 19 de marzo de 2020 reconoció la epidemia en nuestro país, situación que formalizó en el “Acuerdo por el que el Consejo de Salubridad General reconoce la epidemia de enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, como una enfermedad grave de atención prioritaria, así como se establecen las actividades de preparación y respuesta ante dicha epidemia”, publicado en el Diario oficial de la Federación (DOF) del 23 de marzo de 2020.

El Gobierno Federal emitió diversos acuerdos y decretos, publicados en el DOF, entre los que se destacan los siguientes:

- a) “Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que se deberán implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)”, emitido por la SS el 24 de marzo de 2020, en el que se determinaron como medidas preventivas las intervenciones comunitarias definidas en la "Jornada Nacional de Sana Distancia" a efecto de favorecer la disminución del número de contagios y la propagación de la enfermedad, con especial énfasis en grupos vulnerables y, con ello, beneficiar la garantía del acceso a la atención médica hospitalaria para los casos graves.
- b) “Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de

---

3/ En el artículo 73, fracción XVI, Bases 1a., 2a. y 3a., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que “para dictar leyes sobre (...) salubridad general de la República, el Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país; en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República, y la autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país”.

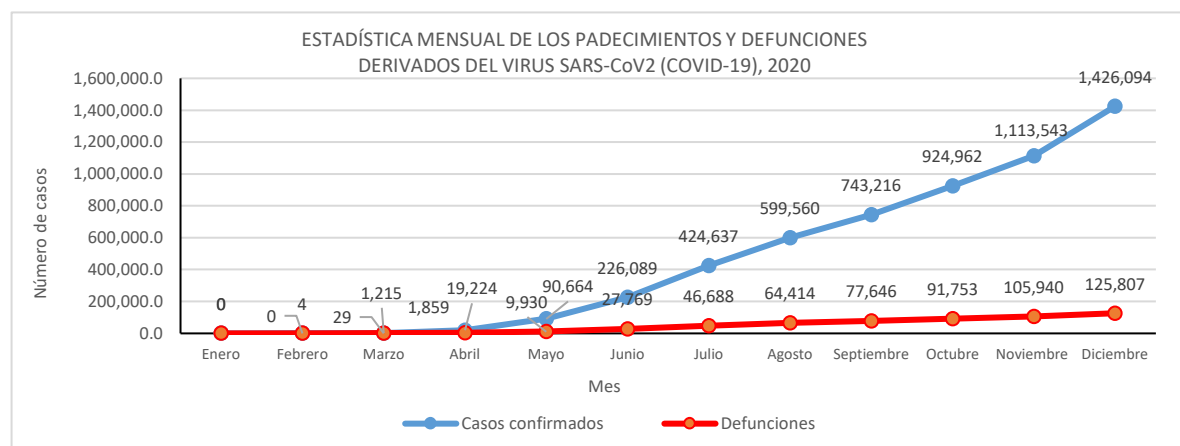
4/ La pandemia derivada del virus SARS-CoV-2 (COVID-19) que inició a finales de 2019 en la provincia de Wuhan, China, fue denominada por la OMS a partir de las palabras "corona", "virus", en este caso de tipo 2 causante del síndrome respiratorio agudo severo, y "disease" por enfermedad en inglés, en tanto que el "19" representó el año en que surgió el brote. Organización Mundial de la Salud, **Los nombres de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) y del virus que la causa**, publicación electrónica disponible en [https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-\(covid-2019\)-and-the-virus-that-causes-it](https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it).

5/ En el artículo 15, párrafo único de la Ley General de Salud, se estipula que el Consejo de Salubridad General es un órgano que depende directamente del Presidente de la República en los términos del artículo 73, fracción XVI, base 1a. de la CPEUM. Está integrado por un presidente que será el Secretario de Salud, un secretario, trece vocales titulares y los vocales que su propio reglamento determine.

atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)", del 27 de marzo de 2020, en el que se establecieron acciones extraordinarias para utilizar como elementos auxiliares todos los recursos médicos y de asistencia social de los sectores público, social y privado existentes en las regiones afectadas y colindantes; se exentó del procedimiento de licitación pública la adquisición de todo tipo de bienes y servicios necesarios para hacer frente a la contingencia, y se estipuló la coordinación y apoyo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a la SS para la instrumentación de las medidas de mitigación y control de la enfermedad.

- c) "Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)", emitido por el CSG el 30 de marzo de 2020, en el que se precisó que la SS determinará todas las acciones que resulten necesarias para atender la emergencia y establecerá las medidas necesarias para la prevención y control de la epidemia con el propósito de proteger la salud de los mexicanos.
- d) "Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2", publicado el 31 de marzo de 2020 por la SS, en el que se indicó que para atender la emergencia sanitaria se consideran actividades esenciales las de la rama médica, paramédica, administrativa y de apoyo en todo el Sistema Nacional de Salud.

Al cierre de 2020, de acuerdo con las cifras oficiales reportadas en los comunicados técnicos diarios emitidos por la SS, el número acumulado de casos confirmados y defunciones causados por el virus registró un comportamiento incremental, como se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en los Comunicados Técnicos Diarios COVID-19 MÉXICO, al cierre de cada mes del ejercicio 2020, emitidos por la Subsecretaría de Prevención y Promoción de la Salud de la Secretaría de Salud y consultados en la dirección electrónica <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/coronavirus-covid-19-comunicados-tecnicos-diarios-historicos-2020>.

Los reportes de la SS informaron 1,426,094 casos confirmados del virus SARS-CoV-2 (COVID-19), cifra que representó una tasa de incidencia de casos acumulados de 1,115.9 por cada 100,000 habitantes;

en tanto que, el número de defunciones ascendió a 125,807,<sup>6/</sup> que representaron un porcentaje de mortalidad de 8.8 respecto de los casos confirmados acumulados.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) señaló que nuestro país enfrentó la emergencia sanitaria en condiciones de vulnerabilidad, derivado de factores como la alta prevalencia de diabetes y enfermedades cardiovasculares, la precariedad laboral, problemas de acceso al agua y hacinamiento, así como múltiples brechas de acceso a derechos sociales: salud, alimentación, educación, vivienda y seguridad social, que impidieron la adopción generalizada de medidas preventivas<sup>7/</sup> e implicaría efectos diferenciados en la población.<sup>8/</sup>

Asimismo, en el documento “Reflexiones sobre la capacidad de respuesta de México ante la pandemia de COVID-19 y sugerencias para enfrentar los próximos retos”<sup>9/</sup> se destacaron factores que repercutieron en la capacidad de nuestro país para atenderla, de los que nueve se consideraron de carácter estructural: 1) la fragmentación del sistema de salud; 2) carencia de un modelo de atención primaria para proporcionar atención integral; 3) reducido presupuesto para la operación de los sistemas de vigilancia, lo que limitó el seguimiento de la pandemia; 4) reducido gasto destinado a la protección de la salud; 5) debilidad en la respuesta de los servicios por problemas en todas las dimensiones del sistema de salud que afectan la calidad de la atención; 6) alta prevalencia de diabetes y obesidad que aumentan el riesgo de complicaciones y muertes por COVID-19; 7) complejidad en el flujo de datos en los sistemas estadísticos de mortalidad, ocasionando que el tiempo para la consolidación de datos de las defunciones supere el año; 8) desigualdades en la atención médica, y 9) deficiente gobernanza en los sistemas de salud, derivado de la verticalidad de las instituciones que lo componen, así como la exclusión de sectores sociales fundamentales para la integración de políticas de salud efectivas.

En el sector económico, el Banco de México, a lo largo del 2020, redujo la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE) de 7.0% a 4.25%; estableció que las entidades financieras no cobrarían comisiones por incumplimiento de pago de abril a julio de ese año, e indicó las medidas para promover el comportamiento ordenado de los mercados financieros, el fortalecimiento de los canales de otorgamiento de créditos y la provisión de liquidez del sistema financiero. Asimismo, el Gobierno Federal, mediante las secretarías de Economía, de Salud, del Trabajo y Previsión Social y el IMSS, publicaron los “Lineamientos Técnicos Específicos para la Reapertura de las Actividades Económicas” y se anunciaron ajustes para fortalecer el financiamiento de las MIPYMES.

---

6/ Secretaría de Salud, **Informe Técnico Diario COVID-19**, publicación electrónica del 31 de diciembre de 2020 disponible en la dirección [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/603816/Comunicado\\_Tecnico\\_Diario\\_COVID-19\\_2020.12.31.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/603816/Comunicado_Tecnico_Diario_COVID-19_2020.12.31.pdf).

7/ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, **La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México**, México, mayo 2020.

8/ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, **Panorama de los programas y acciones sociales en las entidades federativas para dar respuesta a los efectos de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19)**, México, 2021.

9/ Nota conceptual y recomendaciones, México. En este documento se reúnen dos etapas del seminario dedicado al análisis de la respuesta que ha tenido México ante la pandemia de Covid-19, iniciativa del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) que tuvo lugar del 23 al 27 de noviembre de 2020.

En la Cuenta Pública 2020, la SHCP reportó que México tuvo una contracción del PIB del 8.2% e indicó que “ese resultado se ubicó fuera del rango previsto en el paquete económico 2020 (entre 1.5 y 2.5%), fundamentalmente debido al inesperado brote de la pandemia de COVID-19, que llevó a la implementación de medidas sanitarias y el cese de actividades para la contención del virus, tanto en el país como en el resto del mundo. Lo anterior tuvo afectaciones significativas en el comercio internacional, los flujos de capitales, la inversión, el empleo y el crecimiento global”.<sup>10/</sup>

En lo que respecta a la política de fomento a los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas, en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, se estableció como uno de los propósitos nacionales el de “Impulsar la reactivación económica, el mercado interno y el empleo”, para lo cual se indicó que “el sector público fomentaría la creación de empleos [...] facilitando el acceso al crédito a las pequeñas y medianas empresas (que constituyen el 93 por ciento y que generan la mayor parte de los empleos) y reduciendo y simplificando los requisitos para la creación de empresas nuevas”.

Asimismo, en el PEF 2020, se programó en el Ramo 10 “Economía”, en la Actividad Institucional “Micro, pequeñas y medianas empresas productivas y competitivas”, la ejecución del Programa presupuestario P008 “Instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas” (Pp P008), a cargo de la Secretaría de Economía, para el cual se asignaron 131,166.6 miles de pesos, a cargo del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) y la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario. No obstante, en el artículo Quinto del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, publicado el 17 de octubre de 2019, se estableció que “las referencias, las atribuciones, las facultades y las obligaciones hechas [...] al INADEM y a la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, o a las áreas administrativas adscritas a estos, se entenderían hechas a la Unidad de Desarrollo Productivo”.

La clasificación programática del Pp P008 correspondió a la modalidad “P”, orientado a la “planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas”, cuyo propósito, definido en el Manual de Programación y Presupuesto 2020, fueron las actividades orientadas 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”.

## **Resultados**

### **1. Programación y presupuestación de la política de fomento para los emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas**

Con el objetivo de verificar que la Secretaría de Economía realizó la asignación presupuestaria para las Unidades Responsables (UR) INADEM y Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) del P008 conforme a las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, se solicitó a la dependencia la explicación de las razones para la asignación a estas UR que habían sido derogadas.

---

10/ Panorama Económico, Cuenta Pública 2020, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Mediante oficio núm. 712.2021.1024 del 6 de julio de 2021, la Secretaría de Economía proporcionó el anteproyecto elaborado por las UR INADEM y Coordinación General del PRONAFIM; los Lineamientos para el Proceso de Programación y Presupuestación para el ejercicio fiscal 2020, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 3 de julio de 2019, así como la solicitud de alta de la UR Unidad de Desarrollo Productivo en el sistema “Proceso Integral de Programación y Presupuesto 2020”.

Con la revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2020, se constató que se asignaron 131,166.6 miles de pesos al Programa Presupuestario (Pp) P008 “Instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas”, distribuidos al INADEM y a la Coordinación General del PRONAFIM por 119,815.2 miles de pesos y 11,351.4 miles de pesos, respectivamente, en tanto que la Unidad de Desarrollo Productivo (UDP) no contó con recursos para la operación del mismo.

Al respecto, mediante nota explicativa enviada con el oficio núm. 712.2021.1024 del 6 de julio de 2021, la Secretaría de Economía señaló que “el proceso de integración del presupuesto de 2020 fue regulado por los Lineamientos de Programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2020 (...) el cual destaca que en la tercera semana de agosto de 2019 se integraría el proyecto de presupuesto de egresos (...) el cual debía ser integrado en el sistema a más tardar el 26 de agosto de 2019. A la fecha antes referida, las Unidades Responsables 102 Coordinación General del PRONAFIM y E00 INADEM aún se encontraban vigentes en el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía (RISE), motivo por el cual el anteproyecto de presupuesto asignó recursos a dichas UR”.

Con la revisión de los Lineamientos de Programación y presupuestación para el ejercicio fiscal 2020, se verificó que el proyecto de Presupuesto de Egresos tenía como plazo límite para su integración la tercera semana de agosto; asimismo, con la revisión en el DOF del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía se verificó que el artículo Tercero Transitorio que abrogaba las referencias al INADEM y a la Coordinación General del PRONAFIM, fue publicado el 17 de octubre de 2019, cuando ya se encontraba cargado el proyecto del presupuesto.

Adicionalmente, la Secretaría de Economía indicó que “el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020 fue aprobado por el Congreso y publicado en el DOF el 11 de diciembre de 2019, y que en el artículo tercero transitorio, se señalaba que (...) con la finalidad de garantizar y dar continuidad a las acciones de gobierno, las dependencias, entidades y unidades administrativas que se encuentren en proceso de readscripción o modificación de sus programas, podrán continuar su operación en la estructura organizacional y presupuestaria en la que se encuentren a la entrada en vigor del presente Decreto, hasta en tanto no se realice la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales o se modifiquen sus programas. Los ejecutores de gasto deberán realizar las adecuaciones que sean necesarias para transferir los recursos fiscales y las estructuras orgánicas y ocupacionales respecto de las unidades responsables que cambiaron de adscripción o se encuentren en proceso de readscripción como consecuencias de reformas jurídicas”, situación que fue verificada con la revisión de dicho artículo del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020.

Con la revisión del sistema Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se comprobó que el 30 de diciembre de 2019, la Secretaría de Economía solicitó el alta de la Unidad Responsable 440 Unidad de Desarrollo Productivo, a la que fueron transferidos los recursos fiscales y las estructuras orgánicas y ocupacionales de los extintos INADEM y de la Coordinación General del PRONAFIM, movimiento que fue autorizado el 29 de enero de 2020, en términos de lo dispuesto en los artículos Tercero y Quinto Transitorios del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

## **2. *Ajuste y seguimiento de metas de la MIR***

Con el objetivo de verificar que los ajustes de las metas, realizados por la Secretaría de Economía en la operación del Pp P008 “Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas”, fortalecieran la valoración objetiva de los resultados del programa para su seguimiento y evaluación, se solicitaron las metas, los ajustes realizados y los resultados obtenidos en 2020 de cada uno de los indicadores contenidos en las fichas técnicas del programa presupuestario P008.

Con el oficio núm. 712.2021.0395 del 23 de marzo de 2021, la Secretaría de Economía informó que “derivado de lo dispuesto en el Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 2020, el presupuesto del programa fue reducido”. Con el oficio núm. 712.2021.0464 del 8 de abril de 2021, la SE precisó que el presupuesto del programa fue reducido en un 28.8%, lo que fue verificado con la revisión del Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos de 2020.

Asimismo, señaló que las metas de los doce indicadores que integraban la MIR del Pp P008 fueron ajustadas a cero, debido a que “los programas de subsidios S020 Fondo Nacional del Emprendedor y S021 PRONAFIM, a cargo de la Unidad de Desarrollo Productivo, no contaron con recursos aprobados en 2020, ni con reglas de operación, lo cual impacta en el programa P008, toda vez que sus indicadores se encuentran estrechamente vinculados con la operación de dichos programas”. El ajuste de las metas en los indicadores se muestra a continuación:

METAS DEL PP P008 INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE FOMENTO  
PARA LOS EMPRENDEDORES Y LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS, 2020

Denominación	Objetivo	Meta anual aprobada:	Meta anual ajustada:
<b>Nivel: Fin</b>			
Porcentaje de ventas de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas apoyadas por la SE, respecto de las ventas de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas a nivel nacional.	Contribuir a promover la consolidación de las MIPYMES productivas para una mayor inclusión productiva.	0.2	0
<b>Nivel: Propósito</b>			
Grado de utilidad de los programas y convocatorias del Fondo Nacional Emprendedor.	Los programas de fomento a emprendedores y MIPYMES son más efectivos.	90	0
<b>Nivel: Componente</b>			
Porcentaje de MIPYMES e instancias reconocidas en los Premios Nacional de Calidad, del Emprendedor y de Exportación.	Instrumentos para reconocer las mejores prácticas en materia de cultura empresarial en emprendedores y MIPYMES que son establecidos.	100	0
Porcentaje de cumplimiento a los Aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones externas a las que es sujeto el INADEM.	Aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones externas atendidos.	100	0
Porcentaje de cumplimiento del número de evaluaciones y estudios realizados en el año.	Evaluaciones y estudios para el monitoreo del programa de la Coordinación General del PRONAFIM realizadas.	100	0
Porcentaje de innovaciones tecnológicas llevadas al mercado a través del Fondo de Innovación Tecnológica (FIT).	Mecanismos de apoyo para fortalecer las capacidades de innovación en las MIPYMES implementados.	100	0
Porcentaje de avance de las Direcciones Generales del INADEM respecto a las metas estimadas en el PRODEINN.	Avances en el cumplimiento de las líneas de acción y estrategias bajo la responsabilidad del INADEM en el Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) alcanzados.	100	0
<b>Nivel: Actividad</b>			
Índice de aprobación de proyectos a través del Fondo de Innovación Tecnológica (FIT).	Aprobación de proyectos de innovación y base tecnológica a través del Fondo de Innovación Tecnológica (FIT).	20	0
Porcentaje de cumplimiento del número de procesos para la adquisición de servicios de evaluaciones y estudios realizados en el periodo.	Realización de procesos de adquisición de los servicios de evaluaciones y estudios de monitoreo del Programa Presupuestario de la Coordinación General del PRONAFIM.	100	0
Porcentaje de solicitudes evaluadas en los premios de Calidad, de Exportación y del Emprendedor respecto del total de solicitudes recibidas.	Recepción y evaluación de las solicitudes de los participantes en los premios de cultura emprendedora.	24	0
Porcentaje de talleres informativos sobre las convocatorias del Fondo Nacional Emprendedor y los programas del INADEM impartidos en las 32 entidades federativas.	Difusión de las convocatorias del Fondo Nacional Emprendedor y programas del INADEM en las 32 entidades federativas para dar cumplimiento a las líneas de acción del PRODEINN bajo responsabilidad del INADEM.	100	0
Porcentaje de documentos elaborados para sustentar la evaluación externa de los programas del INADEM.	Elaboración de documentos soporte para la evaluación de los programas de apoyo para emprendedores y MIPYMES.	100	0

FUENTE: Matriz de Indicadores para Resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 2020.

Con la revisión de la MIR y del Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos de 2020 se constató que el ajuste de las metas no fue proporcional al ajuste presupuestal, toda vez que el



presupuesto se redujo un 28.8%, y las metas fueron ajustadas a cero, por lo que no se atiende lo dispuesto en el numeral 31 de los Lineamientos para la revisión, actualización, mejora, calendarización y seguimiento de los Indicadores del Desempeño de los Programas Presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2020”, dado que el ajuste no fortalece la valoración objetiva de los resultados del programa para su seguimiento y evaluación.

#### Hechos posteriores

La Secretaría de Economía proporcionó el oficio núm. 419-A-21-0159 del 1 de marzo de 2021, en el que la SHCP respondió a la solicitud de eliminar del módulo PbR la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios S020 Fondo Nacional Emprendedor, S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM), y S285 Programa de Microcréditos para el Bienestar.

La SHCP señaló que “a los Pp S020 y S021 no se les asignaron recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2021 (PEF 2021); por lo tanto, esta Unidad considera procedente la eliminación de las MIR del Módulo PbR para el Ejercicio Fiscal 2021 (...). Con relación al Pp S285, se identificó que se le asignaron recursos en el PEF 2021; por lo tanto, esta Unidad no considera procedente la eliminación de la MIR del Módulo PbR para el Ejercicio Fiscal 2021, debido a que dicho Pp está obligado a rendir cuentas durante dicho ejercicio fiscal y en su respectiva Cuenta Pública sobre los recursos aprobados (...). Para ello, se sugiere ajustar las metas a cero en los indicadores del Pp S285 de acuerdo con el mecanismo previsto en el numeral 34 de los Lineamientos para el proceso de seguimiento y modificación extemporánea de los Instrumentos de Seguimiento del Desempeño de los Programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2021”.

Con la revisión de la información proporcionada por la Secretaría de Economía, el grupo auditor identificó que tanto la solicitud de ésta, como la respuesta de la SHCP para ajustar las metas a cero, correspondieron al programa S285 Programa de Microcréditos para el Bienestar, y no al Pp P008; asimismo, se constató que la respuesta de la SHCP hace referencia exclusivamente a los recursos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2021.

Derivado de la reunión en la que se dieron a conocer los resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. 712.2022.0239 del 27 de enero de 2022, la Secretaría de Economía señaló que “el ajuste de las metas a cero fue adecuado, porque mostró (...) las implicaciones que tuvieron en el P008 las restricciones al gasto en actividades de fomento de MIPYMES, es decir, la no asignación de recursos a los dos principales instrumentos de política articulados por el P008 (FNE y PRONAFIM) y las reducciones de presupuesto en los capítulos de gasto 2000 y 3000 mandatados en el Decreto de Austeridad”. Asimismo, la SE proporcionó las causas de los ajustes de las metas de cada indicador de la MIR 2020, relacionadas con la falta de asignación presupuestaria a los programas S020 y S021, de los cuales dependía la operación del programa P008.

Con el análisis de la información, se comprobó la no asignación de recursos a los programas S020 y S021 y la reducción de presupuesto a los capítulos señalados. Además, con la revisión del oficio núm. 712.2020.0725 del 13 de julio de 2021, se constató la solicitud de la SE a la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP para la apertura extemporánea del Módulo PbR para la modificación de la

Matriz de Indicadores para Resultados del P008, y con la revisión del archivo “ANEXO9\_Formato\_DDD\_Ampliado\_MIR2021\_P008”, se verificó que la SE propuso modificaciones para la adaptación de la MIR, las cuales permitirían la valoración objetiva de los resultados; sin embargo, éstas no se implementaron ya que, en el Proyecto del PEF 2021, el programa no recibió recursos en tanto que fue fusionado con el Pp P009, programa que contó con su propia MIR en ese ejercicio fiscal, por lo que la observación se da por atendida.

### **3. Contribución del programa**

Con la finalidad de verificar que, en 2020, la Secretaría de Economía contribuyó a la articulación de la política del fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas, por medio del Pp P008, la ASF, mediante el oficio número DGADPP/123/2021 del 5 de marzo de 2021 y el Acta de Formalización e Inicio de los Trabajos de Auditoría Núm. 001/CP2020 del 27 de mayo de 2021, solicitó a esa secretaría la documentación soporte para acreditar los avances en la articulación en la política de fomento a los emprendedores y las MIPYMES, así como de la instrumentación, el seguimiento y la evaluación realizada por la UDP para el fomento de dicho sector, y de las acciones para contrarrestar los efectos económicos de la emergencia sanitaria provocada por el SARS-CoV-2 (COVID-19).

Al respecto, la Unidad de Desarrollo Productivo (UDP) de la Secretaría de Economía, mediante los oficios núms. 712.2021.0464 del 8 de abril de 2021 y 712.2021.1025 del 6 de julio de 2021, remitió el documento denominado “Diagnóstico 2018 del Programa de instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas (P008)”, en el cual se definió el problema público que dio origen al programa, en términos de “programas de fomento para emprendedores y MIPYMES poco articulados”; sin embargo, la secretaría informó que, en 2020, los programas presupuestarios que articulaban la política de fomento, el S020 “Fondo Nacional Emprendedor (FNE)” y el S021 “Programa Nacional al Financiamiento del Microempresario (PRONAFIM)”, no contaron con recursos, por lo que las metas del Pp P008, que dependían de su operación para su cumplimiento, fueron ajustadas a cero, por lo que la UDP no contó con mecanismos para acreditar la articulación de la política de fomento.

Asimismo, la dependencia señaló que, debido a la extinción de los programas que coordinaba, la plantilla del personal encargada de esas funciones se vio reducida, lo cual se sumó a las limitaciones establecidas por la pandemia provocada por el SARS-CoV-2 (COVID-19), como la suspensión de los plazos en la Secretaría de Economía, por lo que tuvo una gestión limitada. No obstante, indicó que “los recursos asignados al Pp P008 se dirigieron a buscar alternativas para cumplir los propósitos de instrumentar programas y estrategias para fomentar el crecimiento y la consolidación de las MIPYMES”.

Al respecto, la dependencia remitió la información documental de la instrumentación, el seguimiento y la evaluación de la política de fomento a los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas, y del ejercicio del gasto en la operación del programa. Los principales hallazgos se presentan a continuación:

PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA OPERACIÓN DEL PP P008 “INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE FOMENTO PARA LOS EMPRENDEDORES Y LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS”, 2020

Actividad	Hallazgo
Economía	Se identificó que la UDP reportó, en la Cuenta Pública 2020, un presupuesto ejercido de 93,369.2 miles de pesos en la operación del Pp P008, lo que significó una reducción del 28.8%, respecto del presupuesto asignado en el PEF 2020 de 131,166.6 miles de pesos; asimismo, la unidad indicó que “dicho ajuste presupuestal obedeció a que los programas a los que coordinaba el Pp P008 no contaron con recursos para su operación en ese año, por lo que las metas de la MIR se ajustaron a cero”. No obstante, acreditó que, en 2020, realizó un proceso de ajuste del árbol del problema y del objetivo del Pp P008, así como el diseño de nuevos indicadores orientados al seguimiento de la política de fomento de los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas, los cuales no pudieron ser implementados para el ejercicio fiscal 2021, en razón de que el programa no contó con recursos para su operación y se fusionó con el Pp P009.
Instrumentación	La UDP reportó la entrega de 195,034 créditos por medio del PRONAFIM, así como la implementación del Programa Emergente de Reactivación Económica y la suscripción de 5 convenios de coordinación para fortalecer la capacitación empresarial de las MIPYMES; asimismo, acreditó su participación en el proceso de recepción de las solicitudes y aprobación de las 36 ministraciones aprobadas en 2020, en el PRONAFIM, y de las 873 ministraciones en las entidades federativas de Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco y Tamaulipas.
Actividad	Hallazgo
Seguimiento	En relación con el seguimiento, se identificó que, en cuanto a la operación del Registro Nacional de Empresas Integradoras, la UDP registró, en 2020, una empresa; asimismo, acreditó el seguimiento realizado al Fondo Nacional Emprendedor, en tanto que dictaminó 4,213 solicitudes de apoyo, de las cuales 1,999 fueron registradas como canceladas y 2,214 concluidas, y que dicha dictaminación fue realizada por medio del “Nuevo Sistema Emprendedor”; en el caso del PRONAFIM, se identificó que de las 118 solicitudes recibidas en ese año, 36 resultaron viables y fueron verificadas por medio de las reuniones del “Grupo De trabajo de Cartera” y del sistema “Anexo 3 Informe de los y las microempresarias que recibieron servicios de microfinanzas por parte de las Instituciones de Microfinanciamiento y/u Organizaciones”. Además, la SE acreditó la realización de visitas de verificación en el marco de operación del Fondo Nacional Emprendedor y del PRONAFIM, al contar con sistemas y documentación actualizada, en 2020, de los esquemas de financiamiento relativos al fomento de los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas.
Evaluación	La UDP indicó que “no se realizaron estudios o investigaciones en materia de MIPYMES”; por lo que tiene pendiente de acreditar la evaluación de los resultados de las acciones orientadas a la creación, al fomento y al desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas y de los emprendedores, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la información de los oficios núms. 712.2021.0464 del 8 de abril de 2021 y 712.2021.1025 del 6 de julio de 2021.

En el análisis de la información se identificó que la Secretaría de Economía requiere implementar mecanismos de control a fin de asegurar la evaluación de la política de fomento de los emprendedores y a las micro, pequeñas y medianas empresas, ya que, presentó áreas de oportunidad para acreditar la realización de estudios o evaluaciones relacionados con el fomento a los emprendedores y las MIPYMES.

Adicionalmente, la ASF solicitó a la Secretaría de Economía la información correspondiente al universo de MIPYMES en 2019 y 2020, a fin de identificar el número de micro, pequeñas y medianas empresas que operaron en esos años, y los posibles efectos económicos de la pandemia. Al respecto, la secretaría informó que en 2020 no contó con las herramientas para identificar a las empresas de nueva creación e indicó que la disminución de empresas fue uno de los efectos negativos de la pandemia; asimismo, presentó una nota informativa en la cual incluyó el cuadro “Universo de micro, pequeñas y medianas empresas, 2019 - 2020”, e indicó que su fuente de información fue la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENEO) del INEGI y proporcionó el vínculo <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados>; no obstante, en el análisis de la página del INEGI se identificó que ésta hace referencia a datos de población y no de empresas. Conforme a ello, la población empleada en MIPYMES correspondió a lo siguiente:

## POBLACIÓN EMPLEADA EN MIPYMES 2019-2020

(Empresas y porcentaje)

Tipo de MIPYMES	Población empleada en las MIPYMES 2019	Población empleada en las MIPYMES 2020 <sup>1/</sup>	Diferencia	
	(a)	(b)	(c=a-b)	(d=(c/a)*100) (%)
Micro	12,060,345	11,599,718	(460,627)	(3.8)
Pequeña	220,557	147,426	(73,131)	(33.2)
Mediana	20,079	8,965	(11,114)	(55.4)
Total	12,300,981	11,756,109	(544,872)	(4.4)

FUENTE: Elaborado por la ASF, con la información de los oficios con números 712.2021.0464 del 8 de abril de 2021 y 712.2021.1025 del 6 de julio de 2021.

Con el análisis de la información se identificó que, de 2019 a 2020, hubo una reducción del 4.4% (544,872 empleados) del total de la población empleada registrada; asimismo, fue el sector de las medianas empresas el que tuvo mayores afectaciones, debido a que registró una disminución del 55.4% (11,114 empleados); en el segundo lugar de afectación estuvo el sector de las pequeñas empresas con una reducción del 33.2% (73,131 empleados), y, en el tercer lugar de afectación estuvieron las microempresas, con el 3.8% (460,627 empleados) de los 12,060,345 empleados registrados en el año base. Asimismo, en los datos presentados por la Secretaría de Economía no se precisó la información correspondiente al número de empresas que cerraron en 2020, ni el número de empresas abiertas en ese año.

Adicionalmente, con la finalidad de mostrar la evolución de las MIPYMES, la ASF revisó la información disponible en el Estudio sobre Demografía de Negocios EDN 2020” del INEGI, como se muestra en el cuadro siguiente:

## UNIVERSO DE MIPYMES 2019 Y 2020

(Número de empresas)

Sector	MIPYMES 2019 (a)	MIPYMES Nuevas (b)	MIPYMES Cerradas (c)	MIPYMES 2020 (d=a+b-c)	Diferencia (e=b-a)	Variación (f=(b/a-1)*100) (%)
Micro	4,690,539	614,766	975,618	4,329,687	(360,852)	(7.7)
PYMES	166,468	4,677	35,239	135,906	(30,562)	(18.4)
Total	4,857,007	619,443	1,010,857	4,465,593	(391,414)	(8.1)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el documento "Estudio sobre Demografía de Negocios EDN 2020", del INEGI.

La información revisada mostró que en el ejercicio 2019 existían 4,857,007 empresas, que se crearon 619,443, pero que también se cerraron 1,010,857 al término de 2020, por lo que hubo una reducción neta de 391,414 empresas (8.1%), debido a disminuciones de 360,852 microempresas (7.7%) y de 30,562 PYMES (18.4%). La importancia de estas unidades económicas radica en que el 93.0% del universo empresarial en México corresponde a este tipo de negocios,<sup>11/</sup> por lo que su relevancia en la generación de empleos y su mantenimiento las vuelven una actividad prioritaria, sobre todo en el contexto de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

Derivado de la reunión en la que se dieron a conocer al ente los resultados finales y observaciones preliminares, y con el análisis de la información proporcionada por la Secretaría de Economía, remitida con el oficio núm. 712.2022.0240 del 27 de enero de 2022, se constató que, en 2020, la secretaría previó la modificación de la MIR del Pp P008, en razón de que 5 de los 12 indicadores estaban directamente relacionados con los Pp S020 y S2021, y éstos no recibieron recursos para su operación en ese año, a efecto de lo cual estableció en la "Estrategia de Mejoras de la MIR" un proceso de ajuste del árbol del problema y del objetivo del programa de fomento a los emprendedores y las MIPYMES, así como del diseño de nuevos indicadores orientados a la evaluación y al seguimiento de la política de fomento de los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas. Además, se identificó que las mejoras no pudieron ser implementadas para el ejercicio fiscal 2021 ya que en el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 no se incluyó el Pp P008, por lo que no recibió recursos para ser operado. Asimismo, con la revisión de la Exposición de Motivos del PEF 2021, se identificó que el P008 sería fusionado con el P009, el cual contó con una MIR que permitió dar seguimiento a sus actividades prioritarias, por lo que la observación queda solventada.

11/ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, p. 52.

#### **4. Rendición de Cuentas**

Con objeto de verificar si, en 2020, la Secretaría de Economía reportó información que permitiera evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp P008 a fin de contribuir a la solución de la problemática definida en términos de “Programas de fomento para emprendedores y MIPYMES desarticulados” y se incluyeran en la Cuenta Pública, mediante oficio núm. DGADPP/123/2021 del 5 de marzo de 2021 y del Acta de Formalización e Inicio de los Trabajos de Auditoría Núm. 001/CP2020 del 27 de mayo de 2021, se solicitó el diagnóstico del Pp P008, el Informe de Labores de la SE del ejercicio 2020, los informes anuales y trimestrales, la información utilizada por la SE para reportar los avances de la Cuenta Pública 2020, los informes elaborados por la Unidad de Desarrollo Productivo en 2020; así como la evidencia de los ajustes que, en su caso, se realizaron en materia de rendición de cuentas, en el contexto de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

Con los oficios núms. 712.2021.0395 del 23 de marzo y 712.2021.1024 del 6 de julio de 2021, la Secretaría de Economía proporcionó la información solicitada, la cual fue utilizada para evaluar el cumplimiento del mandato establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020 y el reporte en la Cuenta Pública del mismo año. El análisis se presenta a continuación:

RENDICIÓN DE CUENTAS DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO P008

“INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE FOMENTO PARA LOS EMPRENDEDORES Y LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS” 2020

Problema público: Programas de fomento para emprendedores y MIPYMES desarticulados.											
Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020	Presupuesto de Egresos de la Federación 2020	Segundo Informe de Gobierno 2019-2020	Informe de Labores de la Secretaría de Economía 2019-2020	Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del Ejercicio Fiscal 2020	Cuenta Pública 2020						
<p>En la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 se indicó que la Secretaría de Economía, como rectora de la política gubernamental en materia económica, y consciente de los retos a enfrentar en materia de crecimiento económico y disminución de la pobreza, centraría sus esfuerzos en la instrumentación de acciones dirigidas a fortalecer la actividad económica en los distintos sectores económicos del país, mediante el impulso a proyectos productivos, con la participación del sector público y privado, nacional y extranjero.</p> <p>Se definieron nuevas estrategias dirigidas a elevar las condiciones de vida de las familias mexicanas, principalmente de aquellas desfavorecidas o que sufren carencias; así, mediante el Programa de Microcréditos para el Bienestar, a cargo de la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, previó un monto de 2.5 mil millones de pesos, con el cual se proporcionaría acceso a servicios financieros y no financieros a emprendedores que, por su condición económica, no tienen acceso al crédito formal. Lo anterior, a fin de promover la creación y fortalecimiento de Micro y Pequeñas Empresas, así como de actividades productivas de autoempleo.</p>	<p><b>Estrategia Programática:</b></p> <p>En el apartado de “Programas, proyectos y líneas de acción” se señaló que el sector promovería el acceso a financiamiento productivo en condiciones preferenciales para las empresas más pequeñas y que más lo requieren, que han carecido de acceso al financiamiento, mediante el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario. Asimismo, que “atendería las necesidades de financiamiento de los segmentos más vulnerables y menos favorecidos de la población, con el fin de fortalecer sus capacidades productivas y contribuir a incrementar la productividad de los negocios de menor tamaño, lo que permitirá mejorar su bienestar, con el Programa de Microcréditos para el Bienestar”.</p> <p><b>Análisis Funcional Programático Económico:</b></p> <p>En el Análisis Funcional Programático Económico se indicó que se asignaron al Instituto Nacional del Emprendedor 119,815.2 miles de pesos, y a la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, de la Secretaría de Economía, 11,351.4 miles de pesos, para la operación del Pp P008 “Instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas”.</p>	<p>2. Política Social. Reactivación Económica</p> <p>En el Segundo Informe de Gobierno, se señaló que, en materia de apoyo crediticio a MIPYMES, entre septiembre de 2019 y junio de 2020 el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario generó 297,380 créditos en beneficio de 213,505 personas microempresarias. En el mismo lapso, el Sistema Nacional de Garantías permitió, en alianza con la banca de desarrollo, el acceso a financiamiento a 5,412 micro, pequeñas y medianas empresas con una derrama crediticia de 12,005 millones de pesos.</p> <p>Asimismo, que en junio de 2020 inició a plataforma digital MIPYMES MX, que ofreció herramientas gratuitas a 9,131 personas interesadas en desarrollar su negocio y aprender, emprender, vender, crecer o exportar en 313 ciudades del país.</p>	<p>En el Informe de Labores de la Secretaría se indicó que la pandemia de la COVID-19 ha generado una crisis económica sin precedentes en el último siglo, cuyos efectos probablemente no se hayan expresado aún en todo su alcance y profundidad, y que todavía están por conocerse sus repercusiones sobre el comercio internacional, la productividad y la estabilidad de los mercados financieros.</p> <p>También, que la propia epidemia es todavía una incógnita en cuanto a su duración y letalidad, lo que permite anticipar una recuperación económica de trayectoria no lineal, sobre todo si se presentan brotes epidémicos que obliguen a nuevos periodos de confinamiento, si bien éstos tendrían un carácter parcial.</p> <p>Entre septiembre y diciembre de 2019, el Pp S220 “Programa para la Productividad y Competitividad Industrial” (PPCI) otorgó apoyos por 163.5 millones de pesos en beneficio de 31 empresas de la industria manufacturera, impulsando así su productividad promedio en 10.4%. El PPCI participó en el Foro de Innovación y Competitividad en la ciudad de Chihuahua y en el Primer Encuentro Empresarial para la Integración de las Cadenas Productivas B2B-CENAM en el Centro Nacional de Metrología en Querétaro.</p> <p>También se señaló que se llevó a cabo el desarrollo del sistema PPCI, a fin de contar con un instrumento tecnológico orientado a favorecer el incremento de la productividad de las medianas y grandes empresas en los sectores estratégicos, mediante dos vertientes: la modernización de la planta productiva y la inserción o permanencia en cadenas de valor de las empresas como resultado de la calidad de los bienes que producen.</p>	<p>En el Cuarto Informe Trimestral para el Ejercicio Fiscal 2020, a cargo de la Secretaría de Economía, se reportó lo siguiente:</p> <p>Como resultado de las acciones extraordinarias derivadas de la contingencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-2019), se llevaron a cabo ajustes presupuestales establecidos en el “Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 2020, por lo que se reservó la totalidad de los recursos disponibles del PPCI. En este contexto, al no contar con recursos no fue posible emitir alguna convocatoria para la presentación de Solicitudes de Apoyo durante el resto del ejercicio fiscal 2020.</p> <p>Por lo anterior, el Consejo Directivo, en cumplimiento del acuerdo número PPCI-2020-II-ORD-001, acordó suspender durante el ejercicio fiscal 2020 las actividades relativas a la aprobación de las Solicitudes de Apoyo de los proyectos, convocatorias para la presentación de Solicitudes de Apoyo, del Manual de Evaluación de Alineamiento con los Objetivos del PPCI o cualquier otro adicional para la evaluación, así como el mecanismo operativo para dar trámite a las Solicitudes de Apoyo presentadas y, en general, aquéllas relacionadas con el otorgamiento de apoyos, toda vez que el Programa no contó con presupuesto.</p> <p>Por estos motivos, se constató que los informes trimestrales no incluyeron los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social, por lo que no fue posible su evaluación.</p>	<p><b>Estado analítico del ejercicio del presupuesto de egresos en clasificación funcional-programática:</b></p> <p>Se reportó el ejercicio de 93,369.2 miles de pesos con el Pp P008, que representaron el 71.2% de los 131,166.6 miles de pesos aprobados en el PEF 2020, distribuidos de la siguiente forma:</p> <table border="1"> <tr> <td>Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario</td> <td>5,678.7</td> </tr> <tr> <td>Unidad de Desarrollo Productivo</td> <td>19,310.6</td> </tr> <tr> <td>Instituto Nacional del Emprendedor</td> <td>68,379.9</td> </tr> </table> <p>Anexo Sistema de Evaluación del Desempeño.</p> <p>a) Indicador a nivel de Fin.</p> <p>Se indicó que no fue posible reportar el avance en el indicador para el ejercicio fiscal 2020 debido a que su actualización requiere del levantamiento de información mediante contacto directo con los beneficiarios del programa, y durante dicho ejercicio fiscal, en el cual se comenzaría con la recolección de información, los programas P008 Instrumentación de Políticas de Fomento a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, S020 Fondo Nacional Emprendedor y S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario no contaron con recursos que permitieran hacerlo. Asimismo, las actividades asociadas al seguimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas beneficiadas por los Programas presupuestarios a cargo de la UDP, se vieron afectadas por la presencia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19).</p> <p>b) Indicador a nivel de Propósito.</p> <p>Debido a que no se asignaron recursos en el presupuesto original al Programa presupuestario y derivado del cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto de austeridad del 23 de abril de 2020, se determinó modificar a 0 la meta del indicador.</p> <p>En materia de COVID-19:</p> <p>El Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares <sup>1/</sup> contribuyó a la permanencia de los Micronegocios, empresas, personas que trabajan por cuenta propia y personas prestadoras de servicios, tanto para salvaguardar su actividad económica como para mantener los empleos que generan. A través de dicho programa al cierre de Cuenta Pública 2020 se ejercieron 35,492,525.0 miles de pesos en 1,419,701 apoyos.</p> <p>El Programa de Microcréditos para el Bienestar, respaldó la generación de capacidades productivas, la creación de empleo y autoempleo de los grupos más vulnerables en regiones de media, alta y muy alta marginación. A través de dicho programa al cierre de Cuenta Pública 2020 se ejercieron 2,294,664.0 miles de pesos, en 382,444 apoyos.</p>	Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	5,678.7	Unidad de Desarrollo Productivo	19,310.6	Instituto Nacional del Emprendedor	68,379.9
Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	5,678.7										
Unidad de Desarrollo Productivo	19,310.6										
Instituto Nacional del Emprendedor	68,379.9										

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020 y la información proporcionada por la SE mediante oficios núms. 712.2021.0395 del 23 de marzo de 2021 y 712.2021.1024 del 6 de julio de 2021.

<sup>1/</sup> El Programa de Apoyo Financiero a Microempresas Familiares tuvo como objetivo contribuir a la permanencia de los Micronegocios ante la crisis económica derivada de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV2, tanto para salvaguardar su actividad económica como para mantener los empleos que generan.





Como resultado del análisis de la información, se identificó que el problema público que justificó la intervención gubernamental estaba definido como “Programas de fomento para emprendedores y MIPYMES desarticulados”, en tanto que su objetivo era el de “contribuir a promover la consolidación de las MIPYMES productivas para una mayor inclusión productiva”.

En cuanto al mandato establecido en la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 y en el PEF 2020, se buscaba la instrumentación de acciones dirigidas a fortalecer la actividad económica en los distintos sectores económicos del país, mediante el impulso a proyectos productivos, así como el acceso a financiamiento productivo en condiciones preferenciales para las empresas más pequeñas y que más lo requirieran; sin embargo, mediante oficio núm. 712.2021.0395 del 23 de marzo de 2021, la Secretaría de Economía informó que “derivado de lo dispuesto en el Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de abril de 2020, el presupuesto del programa fue reducido, lo cual implicó una importante reducción de recursos que serían destinados a la generación de información, así como el levantamiento de encuestas de percepción o la contratación de evaluaciones externas”.

Asimismo, la dependencia señaló que las metas de los doce indicadores que integraban la MIR del Pp P008 fueron ajustadas a cero, debido a que “los programas de subsidios S020 Fondo Nacional del Emprendedor y S021 PRONAFIM, a cargo de la Unidad de Desarrollo Productivo, no contaron con recursos aprobados en 2020, ni con reglas de operación, lo cual impacta en el programa P008, toda vez que sus indicadores se encuentran estrechamente vinculados con la operación de dichos programas”, por lo que los informes trimestrales no incluyeron los principales indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social, motivo por el cual no fue posible su evaluación, en contravención de lo establecido en el artículo 107, fracción I, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Se verificó que en la Cuenta Pública se incluyeron las causas de las variaciones, entre las que destaca que “no fue posible reportar el avance en el indicador para el ejercicio fiscal 2020 debido a que su actualización requiere del levantamiento de información mediante contacto directo con los beneficiarios del programa, y (...) los programas P008 Instrumentación de Políticas de Fomento a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, S020 Fondo Nacional Emprendedor y S021 Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario no contaron con recursos que permitieran hacerlo. Asimismo, las actividades asociadas al seguimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas beneficiadas por los Programas presupuestarios a cargo de la UDP, se vieron afectadas por la presencia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19)”, en atención del artículo 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Con la revisión de lo reportado en la Cuenta Pública, se constató que se ejercieron 93,369.2 (71.2%) miles de pesos, de los 131,166.6 miles de pesos asignados en el PEF 2020 para el Pp

P008 “Instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas”. Al respecto, la Secretaría de Economía reportó la realización de varias acciones, como el otorgamiento de créditos, el inicio de una plataforma digital para ofrecer herramientas gratuitas a los emprendedores, así como el otorgamiento de apoyos a empresas de la industria manufacturera.

Sin embargo, a pesar de haber ejercido el 71.2% del presupuesto aprobado en el PEF, presenta áreas de oportunidad en el uso de indicadores que permitan medir el desempeño de las actividades realizadas, así como para reportar en qué medida se contribuyó a la solución de la desarticulación de los programas de fomento para emprendedores y MIPYMES, por lo que se desconoce si el programa promovió la consolidación de éstas, en incumplimiento de lo establecido en los artículos 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del artículo 54, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Derivado de la reunión en la que se dieron a conocer los resultados finales y observaciones preliminares, la Secretaría de Economía, con el oficio núm. 712.2022.0239 del 27 de enero de 2022, informó que, en 2020, la secretaría previó la modificación de la MIR del Pp P008, en razón de que 5 de los 12 indicadores estaban directamente relacionados con los Pp S020 y S2021, los cuales no recibieron recursos para su operación en ese año, por lo cual, ante la dificultad de reportar los avances de la implementación del Pp P008, se estableció, en la “Estrategia de Mejoras de la MIR”, un proceso de ajuste del árbol del problema y del objetivo del programa de fomento a los emprendedores y las MIPYMES, así como del diseño de nuevos indicadores orientados al seguimiento de la política de fomento de los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas. Además, indicó que envió la propuesta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), para su aprobación y entrada en vigor en el ejercicio fiscal 2021; sin embargo, en el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2021 no se incluyó el Pp P008 y no recibió recursos para ser operado, por lo que las mejoras no pudieron ser implementadas. Al respecto, se verificó la falta de asignación presupuestaria, en 2020, a los programas S020 y S021, de los cuales dependía la operación del programa P008 y, con la revisión de la Exposición de Motivos del PEF 2021, se identificó que el P008 sería fusionado con el P009, el cual contó con una MIR para dar seguimiento a sus actividades prioritarias.

Asimismo, la SE remitió los informes trimestrales de los programas sujetos a reglas de operación y otros subsidios; el Informe de Avances y Resultados del Programa Sectorial de Economía 2020, así como el Informe de Evaluación del Desempeño de la SE 2020, en los cuales se verificó que se da cuenta de los resultados de las gestiones realizadas por las figuras jurídicas FINAFIM y FOMMUR, operadas por la UDP; de las actividades relacionadas con los avances en las estrategias prioritarias de la política de fomento a las MIPYMES, así como de la iniciativa MIPYMES MX, el Círculo PRONAFIM, y el otorgamiento de líneas de crédito, por lo que la observación queda solventada.

### ***Consecuencias Sociales***

En 2020, el Pp P008, encargado de conducir la política de fomento a los emprendedores y MIPYMES tuvo que ajustar sus metas a cero, debido a la extinción de los programas de subsidios S020 y S021 que coordinaba y a que la plantilla del personal encargada de esas funciones se vio reducida, lo cual se sumó a las limitaciones por la pandemia provocada por el SARS-CoV-2 (COVID-19). No obstante, la dependencia rediseñó los indicadores del programa, orientados al seguimiento de las actividades sustantivas de la política de fomento, pero en el Proyecto del PEF 2021, el programa no recibió recursos y fue fusionado con el Pp P009, programa que contó con su propia MIR para ese ejercicio fiscal.

### ***Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones***

Se determinaron 4 resultados, de los cuales, en 2 no se detectaron irregularidades y 2 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

### ***Dictamen***

El presente se emite el día 2 de febrero de 2022, fecha de conclusión de los trabajos de la auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la Secretaría de Economía, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el objetivo de fiscalizar que la programación, presupuestación y seguimiento de metas de las políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas contribuyeron al desarrollo económico, en el marco de la emergencia sanitaria provocada por el SARS-CoV-2 (COVID-19). Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el PEF 2020, se estableció que el Programa Presupuestario (Pp) P008 “Instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas” sería ejecutado por el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) y por la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario, para el cual se programó un presupuesto de 131,166.6 miles pesos; sin embargo, en octubre de 2019 se publicó el nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, en el que tanto el INADEM como la coordinación fueron derogados y sus atribuciones fueron transferidas a la Unidad de Desarrollo Productivo (UDP), por lo que los programas presupuestarios S020 “Fondo Nacional Emprendedor (FNE)” y S021 “Programa Nacional al Financiamiento del Microempresario (PRONAFIM)”, que articulaban la política de fomento, no contaron con recursos.

Los resultados de la fiscalización mostraron que la asignación presupuestaria de 131,166.6 miles de pesos al INADEM y a la Coordinación General del PRONAFIM se realizó conforme a lo establecido en el artículo tercero transitorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020, ya que permitió garantizar y dar continuidad a las acciones de gobierno, las dependencias, entidades y unidades administrativas, al continuar su operación en la estructura organizacional y presupuestaria en la que se encontraban, hasta en tanto no

se realizara la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales o se modifiquen sus programas.

Con la revisión del sistema Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se comprobó que, el 30 de diciembre de 2019, la Secretaría de Economía solicitó el alta de la Unidad Responsable 440 Unidad de Desarrollo Productivo, a la que fueron transferidos los recursos fiscales y las estructuras orgánicas y ocupacionales de los extintos INADEM y de la Coordinación General del PRONAFIM.

Como resultado de la extinción de los programas de los que dependía la operación del Pp P008 “Instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas”, la Secretaría de Economía ajustó las metas del programa a cero; no obstante, acreditó la implementación de acciones para rediseñar los indicadores del Pp P008, por medio de un programa de mejora, orientadas al seguimiento de las actividades sustantivas de la política de fomento de los emprendedores y las MIPYMES. Sin embargo, en el Proyecto del PEF 2021, el programa no recibió recursos en tanto que fue fusionado con el Pp P009, programa que contó con su propia MIR en ese ejercicio fiscal.

Con la revisión de lo reportado en la Cuenta Pública, se constató que se ejercieron 93,369.2 (71.2%) miles de pesos, de los 131,166.6 miles de pesos asignados en el PEF 2020. Al respecto, la Secretaría de Economía reportó la realización de varias acciones, como el otorgamiento de créditos, el inicio de una plataforma digital para ofrecer herramientas gratuitas a los emprendedores, así como el otorgamiento de apoyos a empresas de la industria manufacturera.

En cuanto a la contribución del Pp P008 a la atención de su problema público, definido en términos de los “programas de fomento para emprendedores y MIPYMES desarticulados”, la Secretaría de Economía indicó que, si bien ajustó las metas del Pp P008 a cero, realizó un proceso de reajuste de la MIR, el cual sería implementado en el ejercicio 2021, y acreditó el proceso de redefinición de los indicadores y su envío a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su aprobación; sin embargo, el programa no fue considerado para recibir recursos en 2021, por lo que los ajustes no pudieron ser implementados.

En opinión de la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios, las evidencias recabadas mostraron que la asignación presupuestaria de 131,166.6 miles de pesos al INADEM y a la Coordinación General del PRONAFIM se realizó conforme a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación y que la Secretaría de Economía solicitó el alta de la Unidad Responsable 440 Unidad de Desarrollo Productivo, a la que fueron transferidos los recursos fiscales y las estructuras orgánicas y ocupacionales de los extintos INADEM y la Coordinación General del PRONAFIM.

La revisión mostró que, si bien la Secretaría de Economía ajustó las metas del Pp P008 a cero, realizó un proceso de reajuste de la MIR, el cual sería implementado en el ejercicio 2021, y acreditó el proceso de redefinición de los indicadores y el envío a la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público para su aprobación; sin embargo, los ajustes no pudieron ser implementados ya que el programa no fue considerado para recibir recursos en 2021.

El valor de la fiscalización consiste en que la Secretaría de Economía continúe conduciendo la política de fomento a emprendedores y MIPYMES, a fin de que las actividades a realizar contribuyan a contar con programas articulados, en el marco de la emergencia sanitaria provocada por el SARS-CoV-2 (COVID-19).

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

Director de Área

Director General

Lic. Ernesto Sánchez Rendón

Lic. Tizoc Villalobos Ruiz

***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 la Secretaría de Economía realizó la asignación presupuestaria para las Unidades Responsables (UR) INADEM y Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (PRONAFIM) del P008 conforme a las disposiciones del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.
2. Verificar que los ajustes de las metas, realizados por la Secretaría de Economía en la operación del Pp P008 "Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas", fortalecieron la valoración objetiva de los resultados del programa.

3. Determinar en qué medida, en 2020, el P008 contribuyó a la solución de la problemática de la desarticulación entre los programas de fomento para los emprendedores y MIPYMES, y a contrarrestar los efectos económicos de la emergencia sanitaria provocada por el SARS-CoV-2 (COVID-19).
4. Verificar si, en 2020, la SE reportó información que permitiera evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp P008 en materia de instrumentación de programas y estrategias para el fomento a emprendedores y MIPYMES y se incluyeran en la Cuenta Pública.

*Áreas Revisadas*

Unidad de Desarrollo Productivo (UDP) de la Secretaría de Economía.