

Secretaría de Economía

Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas: Política Nacional de Apoyo Incluyente

Auditoría de Desempeño: 2020-0-10100-07-0384-2021

384-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 instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas contribuyeron al desarrollo económico incluyente, en el marco de la emergencia sanitaria provocada por el SARS-CoV-2 (COVID 2019)

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 instrumentación, el seguimiento, la evaluación, 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 virus SARS-CoV-2 (COVID-19), y la economía del gasto.

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”.^{1/}

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.^{2/}

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.

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,^{2/} y tras la declaratoria de pandemia^{3/} 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)^{5/} 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

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>.

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”.

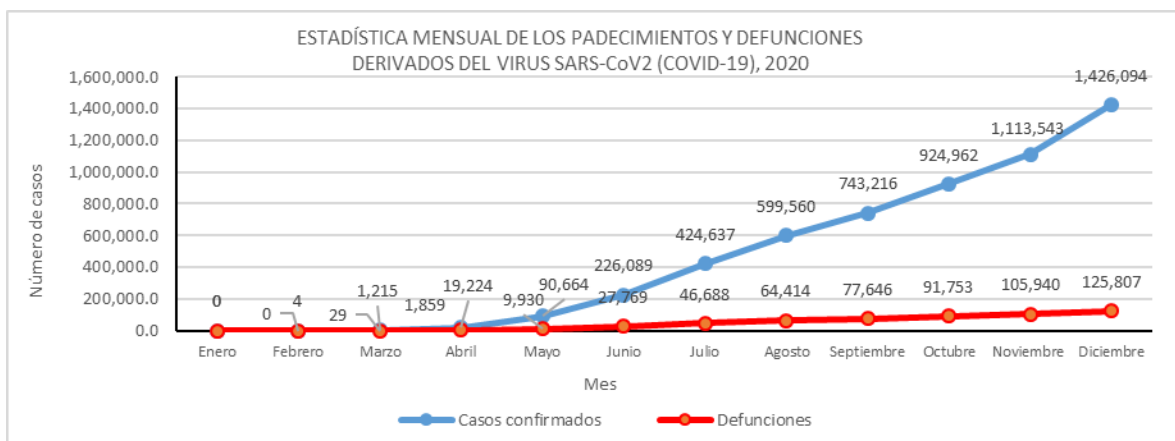
4/ La pandemia derivada del virus SARS-CoV-2 (COVID-19) que inició a finales de 2019 en la provincia de Wuhan, China, fue denominada por la OMS a partir de las palabras "corona", "virus", en este caso de tipo 2 causante del síndrome respiratorio agudo severo, y "disease" por enfermedad en inglés, en 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.

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 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,^{6/} 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^{7/} e implicaría efectos diferenciados en la población.^{8/}

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”^{9/} se destacaron

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.

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.

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.

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”. ^{10/}

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

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

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. Ejercicio de los recursos

Con la finalidad de constatar que, en 2020, la Secretaría de Economía orientó el ejercicio de los recursos del Pp P008 al fomento de los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas, la ASF, mediante el oficio núm. 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 la Secretaría de Economía, el presupuesto autorizado, modificado y ejercido de ese año, así como la documentación que acreditara el ejercicio de los recursos. Al respecto, la Secretaría de Economía remitió la base de datos de las adecuaciones presupuestarias, las CLC y los reintegros, así como copia documental de las mismas.

En relación con el presupuesto original, modificado y ejercido en 2020, por medio del Pp P008, se revisó el apartado “Análisis Funcional Programático Económico”, del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), en el que se identificó que, en ese año, se asignaron 131,166.6 miles de pesos a la Secretaría de Economía para la operación del programa; asimismo, la dependencia reportó en la Cuenta Pública 2020 un presupuesto ejercido de 93,369.2 miles de pesos, lo que representó el 71.2% del presupuesto aprobado, como se muestra a continuación:

PRESUPUESTO ORIGINAL Y EJERCIDO POR LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA MEDIANTE EL P008 "INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE FOMENTO PARA LOS EMPRENDEDORES Y LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS", 2020

(miles de pesos y porcentajes)

Programa presupuestario	Presupuesto			Diferencia ejercido-original	Variación (%)
	Original	Modificado	Ejercido		
	(a)	(b)	(c)	(d=c-a)	$((c)/(a)-1) \times 100$
P008 "Instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas"	131,166.6	93,369.2	93,369.2	(37,797.4)	(28.8)

FUENTE: elaborado por la ASF con base en el "Análisis Funcional Programático Económico" del PEF 2020 y en el "Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática" de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2020.

Con el propósito de verificar las causas de la diferencia identificada de 37,797.4 miles de pesos entre el presupuesto aprobado y el ejercido, la Secretaría de Economía informó que esto se debió a que, en 2019, el Pp P008 tuvo un proceso de rediseño, por medio del cual se ajustó la MIR del programa; no obstante, la Unidad de Desarrollo Productivo (UDP) señaló que el rediseño consideraba la continuidad de los Pp S020 "Fondo Nacional Emprendedor (FNE)" y el S021 "Programa Nacional al Financiamiento del Microempresario (PRONAFIM)" para 2020, e indicó que la operación del Pp P008 se cimentaba en la implementación de dichos programas, pero al no recibir recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, en el ejercicio fiscal 2020, las metas del Pp P008 se ajustaron a cero.

Asimismo, remitió la base de datos denominada "Relación de Adecuaciones Presupuestarias", cuya información se muestra a continuación:

Informe Individual del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020

ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS REALIZADAS AL PROGRAMA PRESUPUESTARIO P008 "INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE FOMENTO PARA LOS EMPRENDEDORES Y LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS", 2020

(Miles de pesos y porcentajes)

Presupuesto	Original	Ampliaciones ^{1/}	Reducciones ^{1/ 2/}	Ejercido	Diferencia entre el presupuesto original y el ejercido	
	(a)	(b)	(c)	(d=a+b-c)	Absoluta (e=d-a)	Porcentual (f=((d/a)-1)*100)
Total	131,166.6	132,063.4	169,860.8	93,369.2	(37,797.4)	(28.8)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la "Relación de Adecuaciones Presupuestarias" del ejercicio fiscal 2020, proporcionada por la Secretaría de Economía mediante los oficios con números 712.2021.0464 del 8 de abril de 2021 y 712.2021.1025 del 6 de julio de 2021.

^{1/} Se identificaron 279 adecuaciones presupuestarias, en las cuales 8 ampliaciones liquidas por un monto de 952.7 miles de pesos, 221 ampliaciones compensadas por 131,110.7 miles de pesos, 21 reducciones liquidas por 39,897.1 miles de pesos y 220 reducciones compensadas por 129,963.7 miles de pesos.

^{2/} Se identificó, en el apartado "Análisis del ejercicio del presupuesto de egresos" de la Cuenta Pública 2020 y en las adecuaciones presupuestarias remitidas por la Secretaría de Economía, que las reducciones liquidas correspondieron a transferencias presupuestarias del Ramo 23 "Previsiones Salariales y Económicas", bajo el concepto de "reasignaciones presupuestarias" y como parte de las medidas de austeridad implementadas por el gobierno federal.

En el análisis de la base de datos denominada “Relación de Adecuaciones Presupuestarias”, se identificó que, en 2020, se realizaron ampliaciones presupuestarias por 132,063.4 miles de pesos y reducciones por 169,860.8 miles de pesos al Pp P008, lo que denotó una disminución del 28.8% (37,797.4 miles de pesos), respecto de los 131,166.6 miles de pesos que le fueron aprobados, lo que resultó en un ejercicio de 93,369.2 miles de pesos.

Asimismo, la Secretaría de Economía remitió la base de datos “CLC’s y reintegros” y copia documental de las mismas, con las cuales se verificó el monto registrado en las CLC y los reintegros realizados en ese año fiscal, como se muestra a continuación:

CLC Y REINTEGROS DEL P008 “INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE FOMENTO PARA
LOS EMPRENDEDORES Y LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS”, 2020

(Miles de pesos)

Programa presupuestario		CLC ^{1/}	Reintegros ^{1/}	Ejercido
		(a)	(b)	(c=a-b)
P008	“Instrumentación de políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas”.	93,630.2	261.0	93,369.2

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el documento “CLC’s y reintegros” durante el ejercicio fiscal 2020 proporcionado por la Secretaría de Economía mediante los oficios con números 712.2021.0464 del 08 de abril de 2021 y 712.2021.1025 del 06 de julio de 2021.

^{1/} Se identificaron 582 CLC, en las cuales se registraron 582 movimientos con estatus de “Pagado” y 9 movimientos registrados como “Reintegros”.

En la revisión de la información proporcionada por la Secretaría de Economía, se identificó que el monto registrado como “Pagado” ascendió a 93,630.2 miles de pesos, de los cuales se reintegraron 261.0 miles de pesos, lo cual coincidió con el monto reportado en la Cuenta Pública 2020 y con las adecuaciones presupuestarias, de 93,369.2 miles de pesos, conforme a lo establecido en el artículo 2 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Adicionalmente, se solicitó a la Secretaría de Economía el monto erogado en las actividades sustantivas del programa, como la instrumentación, la planeación, el seguimiento y la evaluación. Al respecto, la dependencia remitió el presupuesto por capítulo de gasto, como se muestra a continuación:

PRESUPUESTO POR CAPÍTULO DE GASTO DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO P008 "INSTRUMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE FOMENTO PARA LOS EMPRENDEDORES Y LAS MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS", 2020

(Miles de pesos y porcentajes)

Entidad	Capítulo					
	1000 ^{1/}	2000 ^{2/}	3000 ^{3/}	4000 ^{4/}	Total	Porcentaje
Instituto Nacional del Emprendedor	66,556.1	0.0	1,735.2	88.5	68,379.8	73.2
Unidad de Desarrollo Productivo	9,747.3	13.0	9,550.4	0.0	19,310.7	20.7
Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario	5,520.3	0.0	158.4	0.0	5,678.7	6.1
Total	81,823.7	13.0	11,444.0	88.5	93,369.2	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la "Base de datos del Pp P008" durante el ejercicio fiscal 2020 proporcionado por la Secretaría de Economía mediante los oficios con números 712.2021.0464 del 8 de abril de 2021 y 712.2021.1025 del 6 de julio de 2021.

- ^{1/} Servicios Personales.
^{2/} Materiales y suministros.
^{3/} Servicios generales.
^{4/} Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.

En el análisis de la información se identificó que el presupuesto ejercido por medio del Pp P008 fue distribuido en tres Unidades Responsables, de las cuales el Instituto Nacional del Emprendedor fue quien ejerció un mayor porcentaje de recursos al reportar un gasto del 73.2% (68,379.8 miles de pesos) de los 93,369.2 miles de pesos registrados en la Cuenta Pública; asimismo, la Unidad de Desarrollo Productivo reportó un monto ejercido del 20.7% (19,310.7 miles de pesos) y la Coordinación General del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario del 6.1% (5,678.7 miles de pesos).

Al respecto, se identificó que, si bien el instituto y la coordinación fueron derogados en el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía publicado el 17 de octubre de 2019, en el artículo Tercero Transitorio del PEF 2020 se estableció que "las entidades y unidades administrativas que se encontraran en proceso de readscripción o modificación de sus programas, podrían continuar su operación [...] hasta en tanto no se realizara la transferencia de recursos humanos, financieros y materiales o se modificaran sus programas".

Asimismo, se identificó que el capítulo de gasto con más erogaciones fue el 1000, con el 87.6% de los recursos ejercidos del programa (81,823.7 miles de pesos), correspondiente a Servicios personales; seguido del 3000, con el 12.3% (11,444.0 miles de pesos), destinado a Servicios Generales, y los capítulos con menos recursos ejercidos fueron el 4000, con el 0.1% (88.5 miles de pesos), y el capítulo 2000, con 13.0 miles de pesos. Sin embargo, considerando que las metas se ajustaron a cero, la Secretaría de Economía mostró áreas de oportunidad respecto de los mecanismos para identificar el ejercicio de los 93,369.2 miles de pesos aplicados en materia de instrumentación, seguimiento y evaluación del programa,

y con ello verificar el cumplimiento del artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

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 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.

2. Instrumentación de la política de fomento

Con la finalidad de verificar que, en 2020, la Secretaría de Economía instrumentó la política nacional de 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 el apoyo, la facilidad y el impulso de las micro, pequeñas y medianas empresas, así como el diseño y la operación de fondos, fideicomisos y otros instrumentos de financiamiento del sector empresarial.

Al respecto, la Unidad de Desarrollo Productivo (UDP) de la Secretaría de Economía, mediante los oficios núms. 712.2021.0464 del 08 de abril de 2021 y 712.2021.1025 del 06 de julio de 2021, remitió una nota informativa en la que se indicó que, en 2019, el Pp P008 tuvo un proceso de rediseño, por medio del cual se ajustó la MIR del programa, “para dar mayor visibilidad a la planeación, seguimiento y evaluación del fomento a las MIPYMES”; no obstante, la UDP señaló que el rediseño consideraba, para 2020, la continuidad de los Pp S020 “Fondo Nacional Emprendedor (FNE)” y S021 “Programa Nacional al Financiamiento del Microempresario (PRONAFIM)”, programas en los que se cimentaba la política pública, pero éstos no recibieron recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación en el ejercicio fiscal 2020, por lo que las metas del Pp P008 se ajustaron a cero.

Sin embargo, la Secretaría de Economía reportó, en la Cuenta Pública 2020, el ejercicio del 71.2% de los recursos que recibió el Pp P008, e indicó, en el “Informe de Evaluación de la Secretaría de Economía 2020”, que, en ese año fiscal, el PRONAFIM siguió operando por

medio del Fideicomiso del Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario (FINAFIM) y el Fideicomiso del Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales (FOMMUR), con los cuales se entregaron, a noviembre de 2020, un total de 195,034 créditos, de los cuales 93,460 (47.9%) correspondieron al FINAFIM, y 101,574 créditos (52.1%), al FOMUR. Asimismo, la UDP señaló que se institucionalizó el Programa Emergente de Reactivación Económica, el cual buscaría apoyar a las empresas formales de hasta 10 empleados y se identificó que en la convocatoria del programa se indicó que “conforme a las atribuciones de la Secretaría de Economía mediante la Unidad de Desarrollo Productivo (UDP) y el Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR), se consolidó una bolsa de 300 millones de pesos” para su operación.

Mediante una nota informativa, la secretaría indicó que “para lograr mayor impacto en los beneficios del programa, se estableció la participación de los gobiernos de los Estados quienes asumieron el compromiso de aportar una cantidad igual de recursos estatales”, y que “la operación del programa se llevó a cabo mediante los Intermediarios Financieros Estatales, quienes fueron los encargados de la ministración de los recursos a la población objetivo”. Sin embargo, la entidad fiscalizada mostró áreas de oportunidad a fin de contar con la evidencia documental para identificar y comprobar la participación de la UDP en la operación de los programas, así como los mecanismos implementados para la asignación de los recursos mencionados, para comprobar lo establecido en el artículo 18, fracción III, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

Asimismo, en el marco de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), la UDP informó que “desde su ámbito de competencia” llevó a cabo la suscripción de 5 convenios de coordinación para fortalecer la capacitación empresarial de las MIPYMES, e indicó que dichas capacitaciones fueron realizadas por medio de la implementación del sistema MIPYMES.MX; sin embargo, la UDP mostró áreas de oportunidad a fin de acreditar el número de micro, pequeñas y medianas empresas que fueron apoyadas e impulsadas por dichos medios. Conforme a lo señalado en la Cuenta Pública 2020, en ese año, el único programa que operó la UDP fue el P008, el cual ajustó sus metas a cero debido a los cambios programáticos realizados a la estructura de operación del programa, para verificar lo establecido en el artículo 18, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

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, mediante nota aclaratoria y documentación, remitida con el oficio núm. 712.2022.0088 del 14 de enero de 2022, se informó que la “plataforma MIPYMES.MX, es una plataforma realizada por la Unidad de Desarrollo Productivo”, cuya participación fue acreditada en la firma de los 5 convenios de colaboración para implementar acciones de capacitación empresarial y para mejorar las competencias de las MIPYMES; asimismo, indicó que en 2020 se atendieron 118 solicitudes de Instituciones de Microfinanciamiento (IMF), en el marco de la operación del PRONAFIM, de las cuales 36 resultaron viables, 20 de FINAFIM y 16 de FOMMUR, y del Programa de Reactivación Económica se registraron 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, lo cual acreditó con la documentación de la solicitud de los apoyos, las bases de datos de las solicitudes aprobadas, las minutas de los grupos de trabajo, y de las actas del Comité Técnico de Administración, por lo que la observación se atiende.

3. Seguimiento de la política de fomento

Con la finalidad de verificar que, en 2020, la Secretaría de Economía dio seguimiento de la política nacional de 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 el seguimiento realizado por medio de la instauración y operación del Observatorio Nacional del Emprendedor; del desarrollo de sistemas de información que permitieran contar con información detallada relacionada con los esquemas de financiamiento; de la operación y administración del Registro Nacional de Empresas Integradoras; de la implantación y administración del registro de las operaciones del sector microfinanciero; del diseño de esquemas para el seguimiento de los recursos, resultados, impactos y metas de los programas, y de la realización de visitas de verificación.

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, informó que “el Observatorio Nacional del Emprendedor, que era operado por el INADEM, estaba desactualizado, por lo que en 2020, la unidad llevó a cabo el anteproyecto para relanzar el observatorio”, el cual tuvo como propósito “proporcionar información sobre los programas de la Unidad de Desarrollo Productivo, orientados al desarrollo de las MIPYMES y del ecosistema emprendedor mexicano; conocer al ecosistema emprendedor nacional para el diseño de programas focalizados, y la generación de conocimiento para la toma de decisiones”, y señaló que, a 2021, seguía el proceso de diseño del mismo; no obstante, se identificó en el PEF 2021 que el Pp P008 no fue considerado para recibir recursos, por lo que fue dado de baja, sin que la UDP informara a cargo de cuál programa operaría el Observatorio Nacional Emprendedor en los ejercicios subsecuentes, para verificar el cumplimiento del artículo 18, fracción IX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

En cuanto a su atribución de desarrollar sistemas de información que le permitieran contar con información detallada de los esquemas de financiamiento operados en 2020, la UDP indicó que la información que utilizó en ese año provino de los informes emitidos por el INEGI, “Estudio sobre la Demografía de los Negocios” y “Encuesta sobre el Impacto Económico Generado por COVID 2019 en las Empresas”, por lo que no evidenció la operación de un sistema de información relativo al seguimiento del financiamiento a MIPYMES, a fin de comprobar lo establecido en el artículo 18, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

Asimismo, la UDP indicó que, en el marco de operación del Registro Nacional de Empresas Integradoras y de la administración del registro de las operaciones del sector microfinanciero, “no se llevaron a cabo acciones para administrar dicho registro [...], ni para normar la captación de información, su actualización y uso, así como llevar a cabo el análisis de la información relevante para el conocimiento del sector”, y señaló que, en 2020, únicamente dio de alta una empresa en el Registro Nacional de Empresas Integradoras; sin embargo, la dependencia no presentó la evidencia documental del proceso realizado para su alta, a fin de dar cumplimiento del artículo 18, fracciones XVIII y XXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

En lo relativo al diseño de esquemas para el seguimiento de los recursos, los resultados y las metas de los programas asociados al Pp P008, la UDP indicó que, en 2020, dio seguimiento de 289 folios de la convocatoria del Fondo Nacional Emprendedor “Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial”, publicada en 2019, en tanto que, de las 4,798 solicitudes aceptadas en la convocatoria, 4,509 folios ya habían concluido; sin embargo, tiene pendiente de acreditar la documentación relativa al seguimiento realizado de los 289 folios vigentes en 2020, y el esquema bajo el cual dio seguimiento de los 195,034 créditos otorgados por medio del PRONAFIM (93,460 créditos correspondieron al FINAFIM y 101,574 créditos al FOMMUR), por lo que, sumado a la falta de mecanismos de registro de las operaciones del sector microfinanciero, la UDP mostró áreas de oportunidad en el diseño de esquemas de seguimiento en el año fiscal en revisión, a fin de cumplir con lo establecido en el artículo 18, fracción XXV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

En cuanto a las visitas de supervisión, la UDP remitió 70 oficios de supervisión, a fin de dar cuenta del “Resultado de Acto Especial de Supervisión”, los cuales correspondieron al FINAFIM y FOMMUR, con 35 oficios para cada fondo. En la revisión de los oficios se identificó que, en dichos documentos, la UDP comunicó a las empresarias beneficiadas, el balance de la información recabada en las visitas de supervisión realizadas, cuya temporalidad abarcó de junio a diciembre de 2020. Asimismo, remitió 56 oficios relativos a las visitas de supervisión e inspección realizadas en el periodo de febrero y marzo de 2020, con el propósito de “verificar el cumplimiento de las obligaciones” contraídas con el Fondo Nacional Emprendedor; no obstante, se desconoce el porcentaje de apoyos verificados físicamente, así como las características con las cuales debieron contar, lo que limita la evaluación de las acciones realizadas, para verificar el cumplimiento de lo establecido en el artículo 18, fracción XXX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

Derivado de la reunión en la que se dieron a conocer los resultados finales y observaciones preliminares, y con el análisis de la información proporcionada por la Secretaría de Economía, remitida con los oficios núms. 712.2022.0088 del 14 de enero de 2022 y 712.2022.0164 del 19 de enero de 2022, se constató que el artículo 18, fracción IX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía (RISE) fue reformado en 2021, y que el Observatorio Nacional del Emprendedor fue derogado, por lo que la observación relacionada con dicha fracción queda sin efectos.

Respecto de la operación de los sistemas de información, que le permitieran administrar el registro de las operaciones del sector microfinanciero y contar con información actualizada y detallada de los esquemas de financiamiento, la Secretaría de Economía acreditó que en 2020 operó el “Nuevo Sistema Emprendedor” y el “Anexo 3 informe de los y las microempresarias que recibieron servicios de microfinanzas por parte de las instituciones de microfinanciamiento y/u organizaciones”, con el fin de dar seguimiento a los apoyos otorgados en el marco de operación del Fondo Nacional Emprendedor y del PRONAFIM, por lo que, en ese año, contó con información actualizada de la política de fomento a los emprendedores y las MIPYMES, por lo que la observación queda solventada.

En lo referente a la operación del Registro Nacional de Empresas Integradoras, la dependencia remitió documentación complementaria de la operación realizada por la UDP en 2020, referente a la solicitud de registro y la documentación del proceso de aprobación del mismo, y se identificó que, mediante el oficio núm. UDP.DGCP.025.2020 del 25 de julio de 2020, la UDP se dio por notificada de la solicitud de registro, a efecto de lo cual, solicitó información complementaria y realizó dos actas de notificación a la empresa solicitante; asimismo, se constató que, mediante el oficio núm. UDP.DGCP.030.2020 del 21 de agosto de 2020, se notificó a la empresa interesada la autorización de la misma en el registro nacional, por lo que la observación queda solventada.

También, se verificó, mediante la base de datos denominada “Folios dictaminados en 2020”, que, de las 4,798 solicitudes aceptadas derivadas de la convocatoria del Fondo Nacional Emprendedor “Desarrollo y Fortalecimiento Empresarial”, se dictaminaron 4,213 solicitudes, de las cuales 1,999 fueron registradas como canceladas y 2,214 como concluidas; asimismo, se constató que, para el seguimiento de las mismas, se utilizó la plataforma “Nuevo Sistema Emprendedor”, en la cual se establecen 3 filtros de revisión de la información vertida por los solicitantes de los apoyos, en los que el Revisor y el Supervisor emiten sus observaciones y validan la información vertida por los solicitantes, y el Director General emite el “Dictamen de Resultados de Seguimiento”; además, la dependencia proporcionó las pantallas del sistema correspondientes a los apartados de revisión, supervisión y validación de la información; con el análisis del documento “Dictamen de Resultado de Seguimiento”, se identificó que éste contiene los apartados de “Datos Generales de la Solicitud de Apoyo”, “Datos de Solicitante”, “Presupuesto (Programado, Recibido, Ejercido y Validado)”, “Entregables”, “Información adicional”, “Acciones de Seguimiento”, “Resultados del Seguimiento”, “Documentación soporte”, “Dictamen Conclusión”, “Propuesta de Acuerdo” y las firmas de validación. En lo referente al PRONAFIM, la SE indicó que, en 2020, recibió 118 solicitudes de apoyo a las Instituciones de Microfinanciamiento (IMF), de las cuales, 36 resultaron viables, y, con la revisión de la plataforma digital “Anexo 3 informe de los y las microempresarias que recibieron servicios de microfinanzas por parte de las instituciones de microfinanciamiento y/u organizaciones”, se acreditó el seguimiento realizado, ya que en éste se presentan, por parte de las IMF, reportes mensuales de las líneas de crédito otorgadas, y en las reuniones del “Grupo de trabajo de Cartera” se reportan las alertas tempranas de los apoyos, el avance de los procesos judiciales, los incumplimientos y el atraso de los pagos, por lo que la SE acreditó contar con esquemas para el seguimiento.

En la revisión de la información complementaria de las 70 visitas de verificación realizadas en 2020 y las minutas del grupo de trabajo correspondiente a las 11 sesiones realizadas en ese año, se constató que en éstas se anexó la cedula de verificación que contiene los datos del funcionario que realizó la visita, la información general de la institución de microfinanciamiento, los aspectos verificados, las observaciones y el registro del cumplimiento de los mismos, por lo que la Secretaría de Economía acreditó las visitas de supervisión, por lo que la observación queda solventada.

4. Evaluación de la política de fomento

Con la finalidad de verificar que, en 2020, la Secretaría de Economía evaluó la política nacional de 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 la realización de estudios e investigaciones relacionadas con el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas y los emprendedores, así como la evaluación realizada en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, 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.

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, indicó que “no se realizaron estudios o investigaciones en materia de MIPYMES”, y señaló que desarrollaron “diversos análisis sobre las características de la pandemia y sus efectos en las MIPYMES”, así como “notas ejecutivas para diversos temas en las que se abordaban los efectos derivados de la pandemia en diferentes sectores”, y anexó los documentos “Análisis COVID”, “Análisis Financiamiento Mujeres” y “Esquemas de apoyos MIPYMES COVID”. Sin embargo, en la revisión de la información proporcionada, se identificó que los documentos a los que se hizo referencia son notas informativas y no estudios ni investigaciones relacionadas con el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas, y los emprendedores, para verificar lo establecido en el artículo 18, fracción X, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

Respecto de la evaluación de resultados, remitió dos notas informativas denominadas “Atención a preguntas parlamentarias del Senado de la República”, las cuales corresponden al 10 y 30 de marzo de 2021, en las que se informó a los senadores de la importancia de las MIPYMES en el contexto nacional; sin embargo, presentó áreas de oportunidad para documentar la evaluación de los resultados de las acciones orientadas a la creación, fomento y desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas y de los emprendedores, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, a fin de cumplir lo establecido en el artículo 18, fracción XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía.

Derivado de la reunión en la que se dieron a conocer los resultados finales y observaciones preliminares, la Secretaría de Economía remitió el oficio núm. 712.2022.0240 del 27 de

enero de 2022, en el que informó que la Unidad de Desarrollo Productivo formuló un “Plan de Trabajo” para 2022, en el que se “considera una serie de estudios vinculados a las MIPYMES”; asimismo, remitió el documento “Directrices de la política pública de fomento a MIPYMES 2022”, el cual contiene una presentación general de los ejes de trabajo planeados para 2022; no obstante, la dependencia indicó que dichas acciones se realizarían de manera interna “toda vez que no existe una asignación presupuestal”, pero que “en caso de que existan asignaciones presupuestales que permitan la contratación de estudios y evaluaciones, éstas se realizarían conforme a la normativa aplicable”, por lo que, al no contar con un programa de trabajo firmado, en el que se establezcan las actividades, los responsables y las fechas previstas para la elaboración de estudios e investigaciones en materia de desarrollo y competitividad de los emprendedores y las MIPYMES, atribuciones conferidas en su Reglamento Interior, se mantiene la observación.

2020-0-10100-07-0384-07-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Economía presente un programa de trabajo con actividades, responsables y fechas previstas, a efecto de que, en los ejercicios subsecuentes, incorpore los mecanismos que le permitan asegurar la elaboración de estudios e investigaciones en materia de desarrollo y competitividad de los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas, y evalúe los resultados de las acciones implementadas con la política de fomento a los emprendedores y MIPYMES, a fin de garantizar la evaluación de las acciones de fomento en el marco del cumplimiento de los objetivos de mediano plazo, de conformidad con lo establecido en el artículo 18, fracciones X y XII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

5. 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.
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, como se presenta en el resultado núm. 4 “Evaluación de la política de fomento” del presente informe.

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 (ENOE) del INEGI con el vínculo <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/#Tabulados>; no obstante, con 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 ^{1/}	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, ^{11/} 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 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.

Consecuencias Sociales

En 2020, la Secretaría de Economía instrumentó y dio seguimiento a la implementación del Fondo Nacional Emprendedor, el Programa Nacional al Financiamiento del Microempresario, el Programa de Reactivación Económica y el sistema digital MIPYMES.MX, orientado a la capacitación y mejora de los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas; asimismo, realizó un proceso de mejora de la MIR del Pp P008, el cual no pudo implementarse en 2021 ante la falta de recursos para la operación del programa. Además, presentó áreas de oportunidad para la realización de estudios y evaluaciones de la política de fomento al sector empresarial.

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, 4 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. El restante generó:

1 Recomendación al Desempeño.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe 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 de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que, debido a la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada podrán atenderse o no, solventarse o generar la acción superveniente que corresponda de conformidad con el marco jurídico que regule la materia.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 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 fin de fiscalizar que la instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas contribuyeron al desarrollo económico incluyente, 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 la revisión de la planeación nacional y sectorial de la política pública de fomento a los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas, no se lograron identificar los diagnósticos específicos sobre la problemática, a fin de relacionar las medidas de política con la atención del problema; en su lugar, se consideró la problemática definida por la Secretaría de Economía en términos de los “programas de fomento para emprendedores y MIPYMES desarticulados”.

Para atender esta problemática, en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio 2020 se autorizó a la Secretaría de Economía, la operación del Pp P008 “Instrumentación de Políticas de Fomento para los Emprendedores y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas”, cuyo propósito fue “contribuir a promover la consolidación de las MIPYMES productivas para una mayor inclusión productiva”, mediante el cual se ejerció un monto de 93,369.2 miles de pesos, lo que representó el 71.2% de los 131,166.6 miles de pesos programados para su operación.

Además, en materia de economía, se identificó 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 del programa se ajustaron a cero; no obstante, acreditó 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, 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.

En cuanto a la instrumentación del Pp P008, la Secretaría de Economía reportó la entrega de 195,034 créditos por medio del PRONAFIM, la implementación del Programa Emergente de Reactivación Económica, así como la suscripción de 5 convenios de coordinación para fortalecer la capacitación empresarial de las MIPYMES, y acreditó la participación en la firma de dichos convenios, y en el proceso de atención de 118 solicitudes de Instituciones de Microfinanciamiento (IMF) para recibir apoyos, en el marco de la operación del PRONAFIM, las cuales derivaron en 36 ministraciones que resultaron viables, 20 de FINAFIM y 16 de FOMMUR, así como 873 ministraciones para las entidades federativas de Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Estado de México, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco y Tamaulipas, como parte de la operación del Programa de Reactivación Económica.

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 acreditó 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.

En lo relativo 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 cuanto a las acciones realizadas en el marco de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19), la dependencia informó que no contó con las herramientas para identificar a las empresas de nueva creación ni a las empresas que cerraron en ese año; no obstante, indicó que, al término del año fiscal 2020, se identificó una reducción del 4.4% (544,872 empleados) del total de población empleada registrada (12,300,981 empleados) en 2019; la ASF revisó la información disponible en el “Estudio sobre Demografía de Negocios EDN 2020” del INEGI, con lo que se identificó que al cierre del ejercicio 2019 existían 4,857,007 empresas, y al de 2020 existieron 4,465,593, debido a que se crearon 619,443 empresas, pero que también se cerraron 1,010,857 empresas, por lo que hubo una reducción neta de 391,414 empresas (8.1%). Asimismo, la SE señaló que la reducción del número de empresas fue parte de los efectos de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19).

La Secretaría de Economía indicó que, en 2020, “no se realizaron estudios o investigaciones en materia de MIPYMES”, y que, para 2022, aunque se está trabajando para implementar un “Plan de Trabajo”, a fin de realizar estudios vinculados a las MIPYMES, esto depende de la asignación presupuestal para su realización, por lo que existieron áreas de oportunidad en 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.

En opinión de la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios, las evidencias recabadas demuestran que, en 2020, la Secretaría de Economía acreditó la instrumentación y seguimiento de la política de fomento a los emprendedores y MIPYMES, mediante su participación en la operación del PRONAFIM y del Programa Emergente de Reactivación Económica, así como la suscripción de convenios de coordinación para fortalecer la capacitación empresarial de las MIPYMES; asimismo, se comprobó el seguimiento del Fondo Nacional Emprendedor y del PRONAFIM y la

implementación de un programa de mejora de la MIR del Pp P008, la cual no pudo ser implementada debido a que el programa no contó con recursos para su operación en 2021.

En la revisión también se identificaron áreas de oportunidad, relacionadas con la evaluación de la política pública de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas.

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) y evalúe las acciones de fomento para los emprendedores y las micro, pequeñas y medianas empresas.

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. Comprobar el cumplimiento presupuestal y la economía de los recursos ejercidos en 2020, por la Secretaría de Economía, para el fomento de los emprendedores, así como de las micro, pequeñas y medianas empresas.

2. Verificar que, en 2020, la Secretaría de Economía instrumentó los mecanismos de fomento de los emprendedores, así como de las micro, pequeñas y medianas empresas.
3. Verificar que, en 2020, la Secretaría de Economía dio seguimiento del fomento de los emprendedores, así como de las micro, pequeñas y medianas empresas.
4. Verificar que, en 2020, la Secretaría de Economía evaluó el fomento de los emprendedores, así como de las micro, pequeñas y medianas empresas.
5. Verificar que, en 2020, el fomento de los emprendedores y de las micro, pequeñas y medianas empresas contribuyó a contrarrestar los efectos económicos de la emergencia sanitaria provocada por el SARS-CoV-2 (COVID-19).

Áreas Revisadas

La Unidad de Desarrollo Productivo (UDP)

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. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, Art. 18 Frac. X y XII.

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.