

**Secretaría de Economía**

**Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa**

Auditoría de Desempeño: 12-0-10100-07-0258

DE-085

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

***Objetivo***

Fiscalizar la eficacia en el cumplimiento del objetivo de la política de apoyo a proyectos productivos empresariales para la creación y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas para contribuir a la generación de empleos; la eficiencia en el proceso de otorgamiento de apoyos económicos, y la economía en la aplicación de los recursos presupuestarios asignados.

***Alcance***

La auditoría comprendió la evaluación de la eficacia en el cumplimiento de los objetivos de creación y consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) para contribuir a la generación de empleos formales con el otorgamiento de apoyos económicos, así como la cobertura de atención del programa Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME).

La eficiencia operativa de la Secretaría de Economía (SE) en el cumplimiento de los criterios de elegibilidad de los Organismos Intermedios (OI) y de los requisitos para entregar los recursos económicos, la oportunidad en la entrega de los apoyos, el otorgamiento de los apoyos económicos por tipo de empresa y tipo de proyecto, los resultados de las visitas de supervisión a los proyectos apoyados, así como la rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos del Fondo PYME, y la economía en la aplicación y distribución de los recursos presupuestarios asignados a ese programa.

***Antecedentes***

Con el ingreso de México al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) en 1986 y con la entrada en vigor de los tratados comerciales con Chile en 1991, con Colombia, Venezuela y Costa Rica, y con la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) en 1994, se dieron las condiciones para la transición de una economía cerrada hacia un modelo basado en la apertura comercial, el cual tenía como uno de sus propósitos el de fortalecer la competitividad de las empresas en los mercados mundiales, alentar la innovación tecnológica, fomentar el comercio de bienes y servicios protegidos por derechos de propiedad intelectual, a fin de contribuir a crear nuevas oportunidades de empleo en el país.

Esa política generó una mayor disponibilidad de insumos extranjeros ocasionando que muchas empresas buscaran alternativas de suministro en el exterior, a fin de disminuir sus

costos; en consecuencia, se incrementaron las importaciones y se redujo la integración nacional de la producción.

La situación se agravó con la crisis de 1994, ya que la inflación y las altas tasas de interés provocaron la salida del mercado de un gran número de empresas, aunado a que el sistema bancario dejó de ofertar crédito a las empresas y redujo drásticamente el monto de financiamiento del sector productivo. Como consecuencia, las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) enfrentaron situaciones adversas para financiar su producción y reestructurar las deudas con el sector bancario.

Como respuesta, en 1995, el Estado puso en marcha el Acuerdo de Apoyo Financiero y Fomento a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FOPYME), con el cual la banca comercial se comprometía a aplicar descuentos en las tasas de interés y facilitar el otorgamiento de nuevos créditos a esas empresas.

Sin embargo, la importancia que representan las MIPYMES se ha mantenido a lo largo del tiempo, ya que generan el 34.7% del Producto Interno Bruto (PIB) y el 73.0% del empleo nacional, y contribuyen con 7 de cada 10 empleos formales. No obstante, se ven rezagadas frente a las grandes empresas por la falta de acceso al financiamiento; una débil capacidad gerencial y laboral; falta de capacidad para aprovechar economías de escala en la producción,<sup>1/</sup> y una deficiente información sobre oportunidades del mercado; insuficiente disponibilidad de nuevas tecnologías y métodos de organización del trabajo.

Por lo anterior, la Secretaría de Economía (SE) desarrolló diversas acciones para apoyar la creación y consolidación de las MIPYMES; una de ellas fue en el año 2000 cuando se constituyó la SPYME para promover e instrumentar programas orientados a apoyar a las MIPYMES.

En 2001, el Ejecutivo Federal formuló el Programa Nacional de Desarrollo Empresarial 2001-2006 (PDE), el cual buscaba la consolidación de la competitividad de las empresas y establecía la necesidad de otorgar apoyos económicos a las MIPYMES por medio del diseño de mecanismos que permitieran su inserción a las grandes cadenas productivas,<sup>2/</sup> así como promover el desarrollo tecnológico, la capacitación y la formación empresarial.

Para lograr lo anterior, en el PDE 2001-2006 se establecieron las seis estrategias siguientes:

1. Fomento de un entorno competitivo para el desarrollo de las empresas.
2. Acceso al financiamiento.
3. Formación empresarial para la competitividad.
4. Vinculación con el desarrollo y la innovación tecnológica.
5. Articulación e integración económica regional y sectorial.
6. Fortalecimiento de mercados.

---

<sup>1/</sup> Las economías de escala en la producción se refieren al aumento de los medios de producción con lo que se logra incrementar la producción en un porcentaje superior a sus recursos.

<sup>2/</sup> Una cadena productiva es aquella que integra un conjunto de agentes y actividades económicas que intervienen en un proceso productivo, desde la provisión de insumos y materias primas, su transformación y producción de bienes intermedios y finales, hasta su comercialización en los mercados internos y externos.

En congruencia con lo establecido en el PDE 2001-2007, la SE constituyó los cuatro instrumentos de apoyo siguientes:

INSTRUMENTOS DE APOYO DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA EN EL PERIODO 2001- 2003

Instrumento	Objetivo
Fondo de Apoyo para las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FAMPYME).	Otorgar apoyos por medio del fortalecimiento de su capacidad de gestión y producción interna y externa con el desarrollo del conocimiento, gestión e innovación tecnológica.
Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP).	Fortalecer la capacidad productiva a fin de consolidar regiones que por su propia vocación productiva desarrollen estándares de competitividad en el ámbito internacional.
Fondo de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOAFI).	Facilitar el acceso al crédito y fomentar la cultura empresarial por medio de la constitución y fortalecimiento de fondos de garantía; de apoyo a planes de negocios y del fortalecimiento de intermediarios financieros no bancarios.
Programa de Centros de Distribución en Estados Unidos (FACOE).	Apoyar a las Pequeñas y Medianas Empresas a exportar a los Estados Unidos mediante los servicios de capacitación, consultoría, mercadeo, bancos de datos, y otros servicios.

En conjunto, durante el periodo 2001-2003, los instrumentos de apoyo de la SE atendieron a un total de 222,506 empresas, de las cuales 84,043 (37.8%) fueron beneficiadas por el FIDECAP, 72,279 (32.4%) empresas por el FOAFI, 59,578 (26.8%) por el FAMPYME y 6,606 (3.0%) empresas por el FACOE, como se detalla en el cuadro siguiente:

EMPRESAS APOYADAS POR LOS FONDOS DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA, 2001-2003

(Empresas y porcentajes)

Fondo	Empresas			Total	Part. (%)
	2001	2002	2003		
FAMPYME	25,692	21,141	12,745	59,578	26.8
FIDECAP	36,342	23,107	24,594	84,043	37.8
FOAFI	-	23,362	48,917	72,279	32.4
FACOE	-	-	6,606	6,606	3.0
Total	62,034	67,610	92,862	222,506	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el documento "Evaluación de impacto de los programas para PYME Latinoamérica y el Caribe", del Banco Mundial, 2010.

Los instrumentos de apoyo fueron insuficientes para crear y consolidar las MIPYMES por lo que se decidió integrarlos en un esquema de atención integral a las empresas.

En 2004, se constituyó el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) como una estrategia que concentró los apoyos que se otorgan para fomentar el acceso al financiamiento, la capacitación, comercialización, gestión empresarial y desarrollo tecnológico a esas empresas, por medio de apoyos que fomenten la creación y consolidación de las MIPYMES.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 se estableció como una de sus principales estrategias la de favorecer el aumento de la productividad de las MIPYMES e incrementar el desarrollo de productos acorde con sus necesidades, y se precisó que la atención de esas empresas debe centrar su propuesta en la creación de una política de desarrollo empresarial basada en los segmentos siguientes:

- Microempresas tradicionales;
- Pequeñas y medianas empresas;
- Empresas gacela;
- Empresas tractoras.

En el Programa Sectorial de Economía (PSE) 2007-2012, se señaló como una de las prioridades del ramo el de contar con un sistema de apoyo integral a las MIPYMES que permita su impulso con proyectos viables a efecto de favorecer la generación de empleos.

Conforme a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el Fondo PYME está sujeto a Reglas de Operación. Asimismo, se establece como objetivo general: Otorgar apoyos económicos a las MIPYMES por conducto de Organismos Intermedios (OI) para la realización de proyectos, a fin de contribuir a la creación y consolidación de esas empresas para la generación de empleos.

El otorgamiento de apoyos establecido en las Reglas de Operación se basa en las estrategias y segmentos siguientes:

ESTRATEGIAS Y SEGMENTOS DEL FONDO PYME

Estrategias	Segmentos
1. Financiamiento	a) Microempresas
2. Capacitación	b) Pequeñas y medianas empresas (PYMES)
3. Comercialización	c) Empresas Gacela
4. Gestión empresarial	d) Empresas Tractoras
5. Desarrollo tecnológico	

De acuerdo con las Reglas de Operación del programa, las MIPYMES legalmente constituidas con base en la estratificación establecida en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa son:

ESTRATIFICACIÓN DE LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA EN MÉXICO

(Cantidad de empleos)

Clasificación	Industria	Comercio	Servicios
Microempresa	0 a 10	0 a 10	0 a 10
Pequeña empresa	11 a 50	11 a 30	11 a 50
Mediana empresa	51 a 250	31 a 100	51 a 100

FUENTE: Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

Las empresas gacela son las pequeñas y medianas empresas que tienen la capacidad potencial de crecimiento para incrementar sus ventas y generar empleos de alto valor agregado.

Las empresas tractoras son las grandes empresas establecidas en el país, que por su posición en el mercado articulan las cadenas productivas, desarrollan proveedores de manera eficiente y son ancla del crecimiento regional y de los agrupamientos industriales.

Asimismo, en las Reglas de Operación se señala que excepcionalmente y cuando lo determine y autorice el Consejo Directivo las grandes empresas podrán ser parte de la población objetivo del Fondo PYME, siempre y cuando contribuyan de manera directa o indirecta a la creación y consolidación de las MIPYMES, promuevan la inversión productiva que permita generar empleos formales o generen impacto económico, sectorial o regional en la Entidad Federativa o región de que se trate.

El Fondo PYME constituye el principal instrumento del Gobierno Federal para apoyar a las MIPYMES por conducto de los OI, a fin de contribuir a la creación y consolidación de esas empresas, así como a la generación de empleos.

Los OI son instancias públicas o privadas cuyos fines son compatibles con los objetivos del Fondo PYME, tales como los gobiernos estatales y municipales, las confederaciones, cámaras y asociaciones empresariales, así como las instituciones académicas, tecnológicas y de investigación. Las obligaciones de los OI se refieren principalmente a aplicar los apoyos del Fondo PYME para la ejecución del proyecto; supervisar y vigilar la ejecución del proyecto aprobado por el Consejo Directivo del Fondo PYME; rendir informes a la SPYME o al Subcomité de manera trimestral, aceptar y facilitar la realización de visitas de supervisión e inspección en cualquier momento, y brindar la información y documentación que solicite la SPYME y/o las instancias fiscalizadoras, así como rendir el informe final y de conclusión del proyecto.

El Consejo Directivo es la instancia normativa y órgano máximo de decisión del Fondo PYME, el cual determinará, conforme a las Reglas de Operación, los proyectos que podrán acceder a los apoyos.

En las Reglas de Operación también se señala que la SE otorgará recursos federales a los OI para que éstos, a su vez, canalicen los apoyos a las MIPYMES, a fin de facilitar su acceso al financiamiento y otorgar servicios de capacitación, comercialización, gestión empresarial y desarrollo tecnológico.

El proceso de otorgamiento de los apoyos consiste en lo siguiente:

1. Se emite la convocatoria del programa.
2. Los OI presentan los requisitos de elegibilidad para acceder a los apoyos entre los que se encuentran: el acta constitutiva de la sociedad, comprobante de domicilio, Registro Federal de Contribuyentes, así como la identificación oficial del representante o apoderado legal.
3. Los OI presentan la documentación de los proyectos por apoyar con los recursos del Fondo PYME, y las micro, pequeñas y medianas empresas para recibir el apoyo deberán acreditar que estén legalmente constituidas.
4. Una vez que son aprobados los proyectos presentados por los OI, el Consejo Directivo, instancia normativa del Fondo PYME, emite la resolución respectiva para la entrega de los recursos económicos correspondientes a dichos organismos.

Los proyectos por apoyar deben considerar las categorías: micro, pequeñas y medianas empresas, empresas gacela y tractoras. También los tipos de proyecto siguientes: financiamiento, capacitación, comercialización, gestión empresarial y desarrollo tecnológico. Cabe señalar que un proyecto incluye a una o más MIPYMES según las categorías señaladas.

5. Para verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los beneficiarios y los OI, el Consejo Directivo podrá ordenar la práctica de visitas de supervisión a los proyectos que se determinen. El control del proceso se realiza por medio del Sistema de Transparencia PYME, que es una herramienta de la SE que le permite concentrar todos los procesos y las etapas que integran la operación del Fondo PYME.

En 2012, la SE por medio de 320 OI otorgó los apoyos del Fondo PYME a 691 proyectos que beneficiaron a 116,656 empresas.

Categoría	Número de proyectos apoyados	Número de empresas atendidas	Monto de los recursos otorgados (Miles de pesos)
I. Nuevos emprendedores e incubadoras de empresas	22	8,937	318,055.3
II. Microempresas	88	36,379	711,953.9
III. Pequeñas y medianas empresas	103	21,309	508,196.6
IV. Empresas gacela y franquicias	57	2,065	351,970.6
V. Empresas tractoras	199	18,503	477,566.3
VI. Realización de eventos PYME y otras actividades e instrumentos de promoción	178	28,802	98,218.6
VII. Otros 1/	44	661	6,593.1
Apoyos a proyectos	691	116,656	2,472,554.4

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los datos de los proyectos apoyados por el Fondo PYME en 2012.

1/ Proyectos apoyados excepcionalmente por realizar acciones estratégicas para el desarrollo económico.

## Resultados

### 1. Establecimiento del Sistema de Evaluación del Desempeño

En 2012, la SE estableció la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa Presupuestario (PP) S020 "Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa", en la cual se enmarcan las acciones de la política de apoyo para la micro, pequeña y mediana empresa.

En dicha matriz se incluyó como objetivo del nivel de Fin el relativo a contribuir al crecimiento económico mediante la generación de más y mejores empleos; como objetivo de Propósito el de las micro, pequeñas y medianas empresas son competitivas; respecto del nivel de Componente el objetivo se refiere a los recursos otorgados para la atención a MIPYMES; en tanto, los objetivos en el nivel de Actividad se relacionan con la población a la que se destinan los recursos del programa, la supervisión y el seguimiento, el otorgamiento de apoyos a proyectos productivos y la oportunidad en la entrega de los recursos económicos.

Con la auditoría se determinó que el objetivo de Fin es consistente con la planeación nacional y sectorial pero no se hace referencia alguna con los objetivos de creación y

consolidación de empresas, así como la generación de empleos; en cuanto al objetivo del nivel de Propósito no fue posible identificar cómo el incremento de la competitividad contribuye al crecimiento económico mediante la generación de empleos.

Respecto del objetivo del nivel de Componente, se determinó que no es congruente con el objetivo de Propósito, ya que no se especifican con claridad los productos que ofrece el Fondo PYME para la contribución al cumplimiento del resumen narrativo relativo a la competitividad de las MIPYMES.

Asimismo, los objetivos del nivel de Actividad guardan una relación de causa-efecto con el establecido en el nivel de Componente; no obstante, la sintaxis de los objetivos de Actividad referentes a la población objetivo a la que se destinan los recursos del programa y el otorgamiento de apoyos a proyectos no se redactó adecuadamente, ya que se incluyó un sustantivo derivado de un verbo, y en el objetivo relacionado con la oportunidad no se incluyó un complemento que permita contextualizar este término no genérico.

#### **12-0-10100-07-0258-07-001 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía realice las adecuaciones pertinentes a fin de cumplir con los criterios de sintaxis para la redacción de los objetivos de los niveles de Fin, Componente y Actividad de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario S020 Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y revise la relación de causa-efecto entre los resúmenes narrativos de los niveles de propósito y componente a fin de definir con claridad los servicios que presta el programa para la creación y consolidación de las MIPYMES y la generación de empleos.

#### **2. Población objetivo del Fondo PYME**

En 2012, la SE no estableció una metodología para identificar con precisión a la población objetivo relativa a las MIPYMES susceptibles de ser apoyadas por el Fondo PYME clasificada por grupo específico, región del país, entidad federativa y municipio, ni contó con la evidencia documental para acreditar la cuantificación de esa población que señalan las Reglas de Operación, lo cual no permite asegurar razonablemente la focalización de los apoyos para la creación y consolidación de las MIPYMES.

#### **12-0-10100-07-0258-07-002 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las que no estableció la metodología a efecto de identificar y cuantificar con precisión a la población objetivo relativa a los emprendedores, micro, pequeñas y medianas empresas susceptibles de ser apoyadas por el Programa Presupuestario S020 Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, por región del país, entidad federativa y municipio, y con base en el análisis realizado adopte las medidas necesarias a fin de evitar reincidencias.

#### **3. Cobertura de atención del programa**

En la MIR 2012 del Fondo PYME, la SE estableció el indicador “Cobertura de Atención”.

La ASF determinó que si bien la SE diseñó un indicador para evaluar la cobertura de atención del Fondo PYME, éste no se diseñó adecuadamente, ya que la relación de las variables no permite verificar el nivel de cobertura del programa con los apoyos económicos otorgados, debido a que la SE compara la población objetivo con la potencial, pero el numerador debe corresponder a la población atendida respecto de la población objetivo.

Con la revisión de la base de datos de las empresas apoyadas, se verificó que en 2012 se beneficiaron a 116,656 empresas con recursos de ese programa, pero no fue posible medir la cobertura del Fondo PYME porque la SE no determinó ni cuantificó la población objetivo del programa.

#### 12-0-10100-07-0258-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía evalúe las razones por las cuales no diseñó adecuadamente el método de cálculo del indicador "Cobertura de Atención" del nivel de Actividad de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S020 Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, ya que no se consideró la población atendida respecto de la población objetivo de ese programa, y con base en su evaluación adopte las medidas respectivas a efecto de realizar las modificaciones pertinentes.

#### 4. Creación de MIPYMES

En la MIR del Fondo PYME 2012, se estableció el indicador "Creación de empresas", como se muestra a continuación:

INDICADOR DEL NIVEL DE PROPÓSITO REGISTRADO EN LA MIR DEL FONDO PYME, 2012

Nombre del indicador	Descripción	Método de cálculo	Meta 2012
Creación de empresas	Se refiere al número de nuevas empresas que se crean con los apoyos del Fondo PYME.	Número de MIPYMES creadas con los apoyos del Fondo PYME.	7,000 empresas

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información contenida en la Matriz de Indicadores para Resultados del Fondo PYME, y la ficha técnica del indicador "Creación de empresas" de la SE, 2012.

En la revisión del soporte documental del resultado del indicador, se observaron inconsistencias entre lo reportado en la Cuenta Pública, el Anexo 1 del Cuarto Informe Trimestral de Programas de Subsidios, y la base de datos de las empresas creadas, como se muestra en el cuadro siguiente:

DIFERENCIAS ENTRE LAS CIFRAS REPORTADAS SOBRE LA CREACIÓN DE EMPRESAS

POR MEDIO DEL FONDO PYME, 2012

(Empresas)

Concepto	Cuenta Pública 2012 y Anexo I del Cuarto Informe Trimestral (1)	Base de Datos (2)	Diferencia (3)= (2)-(1)
Empresas creadas	10,767	1,353	(9,414)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta Pública 2012; el Anexo I del Cuarto Informe Trimestral de Programas de Subsidios, y la Base de datos de las empresas creadas en 2012, Sistema de Transparencia PYME.

Se constató que las 1,353 empresas creadas y reportadas en la base de datos difieren en 9,414 empresas respecto de las 10,767 empresas reportadas en la Cuenta Pública y en el Anexo I del Cuarto Informe Trimestral de Programas de Subsidios, 2012. En el análisis, la ASF

identificó que la SE reportó 10,767 empresas como creadas; sin embargo, ese dato corresponde a la meta de atención de las solicitudes de apoyo presentadas por los OI.

Con los trabajos de auditoría, se constató que la SE careció de un sistema de control y seguimiento que le permitiera registrar información confiable, oportuna y suficiente a efecto de rendir cuentas sobre el cumplimiento del indicador del Fondo PYME relativo a la creación de empresas.

A efecto de evaluar el cumplimiento de ese indicador, se utilizó la cifra reportada en la base de datos, debido a que esta información se encuentra registrada en el Sistema de Transparencia PYME, el cual es un sistema informático con controles de acceso que prohíbe modificaciones no autorizadas, y del análisis de la información se obtuvieron los resultados siguientes:

RESULTADOS DEL INDICADOR "CREACIÓN DE EMPRESAS", 2012

Indicador	Metas			Porcentaje de cumplimiento (%) (4)= ((2)/(1))* (100)
	Original (1)	Alcanzada (2)	Diferencia (3)=(2)-(1)	
Creación de empresas	7,000	1,353	(5,647)	19.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario S020 "Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa", 2012, de la SE, y la Base de datos de las empresas creadas en 2012, Sistema de Transparencia PYME.

Como resultado de la revisión de la base de datos del Sistema de Transparencia PYME proporcionada por la SE, se verificó que en 2012, mediante el Fondo PYME, se registró que crearon 1,353 empresas, lo que significó un cumplimiento de 19.3% respecto de la meta establecida de 7,000 empresas.

Se verificó que los datos del número de empresas son ingresados por los Organismos Intermedios en el Sistema de Transparencia PYME, pero la SE no tiene instrumentados mecanismos de control y seguimiento para comprobar que se crearon dichas empresas.

En las Reglas de Operación del programa no se establecen procedimientos específicos que permitan acreditar el proceso para la creación de MIPYMES con los apoyos económicos otorgados.

#### 12-0-10100-07-0258-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía estudie las causas por las cuales no generó información confiable, oportuna y suficiente para evaluar el cumplimiento del indicador relacionado con la creación de empresas mediante el Programa Presupuestario S020 Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, y no dispuso de un sistema de control y seguimiento que permita rendir cuentas sobre la gestión de la dependencia en el avance de ese indicador, y en función de los resultados del análisis adopte las medidas necesarias a efecto de evitar reincidencias.

#### 5. Consolidación de MIPYMES

La ASF determinó que, en 2012, la SE no estableció parámetros, indicadores ni metas para evaluar el cumplimiento del objetivo relativo a la consolidación de MIPYMES con los apoyos económicos otorgados por el Fondo PYME.

Se verificó que la SE no dispuso de la evidencia documental para acreditar los criterios a efecto de determinar el proceso de consolidación de las MIPYMES, relativos a cuando una empresa ha operado más de cuatro años en un nicho específico de mercado de manera productiva y puede mantenerse de manera competitiva, ni para sustentar cuántas empresas se consolidaron en el periodo 2007-2012.

Cabe señalar que, en 2012, con los 691 proyectos apoyados se benefició un total de 116,656 empresas; sin embargo, la SE no contó con la documentación para acreditar el número de MIPYMES consolidadas en el periodo 2007-2012 con los recursos del programa si se toma en cuenta que han operado más de cuatro años.

#### 12-0-10100-07-0258-07-005 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las que no se establecieron metas para evaluar el cumplimiento del objetivo relativo a la consolidación de las MIPYMES con los apoyos económicos otorgados mediante el Fondo PYME, y en función de los resultados del análisis adopte las medidas necesarias a efecto de establecer las metas respectivas.

#### 12-0-10100-07-0258-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía evalúe las causas por las cuales no se definieron criterios para acreditar el proceso de la consolidación de las empresas con los apoyos económicos otorgados mediante el Programa Presupuestario S020 Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, y en función de los resultados del análisis adopte las medidas necesarias a efecto de corregir las deficiencias.

### 6. Contribución a la generación de empleos

En la MIR del Fondo PYME 2012, se estableció el indicador “Generación de empleos formales por el Fondo PYME”, como se muestra a continuación:

INDICADOR DEL NIVEL DE FIN REGISTRADO EN LA MIR DEL FONDO PYME, 2012

Nombre del indicador	Descripción	Método de cálculo	Meta 2012
Generación de empleos formales por el Fondo PYME	Número total de empleos formales generados con apoyos del Fondo PYME	Suma del número de empleos formales generados por el Fondo PYME en el año t.	80,000 empleos

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario S020 “Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”, y la ficha técnica del indicador “Generación de empleos formales por el Fondo PYME”, de la SE, 2012.

En la revisión del soporte documental del resultado del indicador, se observaron inconsistencias entre lo reportado en la Cuenta Pública, el Anexo I del Cuarto Informe Trimestral de Programas de Subsidios, 2012 y la base de datos de los empleos generados, como se muestra a continuación:

## DIFERENCIAS ENTRE LAS CIFRAS REPORTADAS SOBRE LOS EMPLEOS GENERADOS

POR MEDIO DEL FONDO PYME, 2012

(Empleos)

Concepto	Cuenta Pública 2012 y Anexo I del Cuarto Informe Trimestral (1)	Base de datos de los empleos generados (2)	Diferencia (3)= (2)-(1)
Empleos generados	78,689	3,078	(75,611)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta Pública 2012; la Base de datos del Sistema de Transparencia PYME de los empleos generados; y el Anexo I del Cuarto Informe Trimestral de Programas de Subsidios, 2012.

Se constató que los 3,078 empleos generados registrados en la base de datos difieren en 75,611 empleos respecto de los 78,689 empleos reportados como generados en la Cuenta Pública y el Anexo I del Cuarto Informe Trimestral de Programas de Subsidios, 2012. En el análisis, la ASF identificó que la dependencia reportó 78,689 empleos como generados, dato que corresponde a la meta de las solicitudes de apoyo presentada por los OI.

Con los trabajos de auditoría, se constató que la SE careció de sistema de control y seguimiento que le permitiera registrar información confiable, oportuna y suficiente a efecto de rendir cuentas sobre el cumplimiento del objetivo del Fondo PYME relativo a la generación de empleos.

A efecto de evaluar el cumplimiento de ese indicador, se utilizó la cifra reportada en la base de datos, debido a que la información se encuentra registrada en el Sistema de Transparencia PYME, el cual es un sistema informático con controles de acceso que prohíbe modificaciones no autorizadas, y del análisis de la información se obtuvieron los resultados siguientes:

## RESULTADOS DEL INDICADOR "GENERACIÓN DE EMPLEOS FORMALES POR EL FONDO PYME", 2012

Indicador	Metas		Diferencia (3)=(2)-(1)	Porcentaje de Cumplimiento (%) (4)= ((2)/(1))*100
	Original (1)	Alcanzada (2)		
Generación de empleos formales por el Fondo PYME	80,000	3,078	(76,922)	3.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario S020 "Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa", 2012, de la SE, y la Base de datos de los empleos generados en 2012, Sistema de Transparencia PYME.

Como resultado de la revisión de la base de datos del Sistema de Transparencia PYME, se verificó que en 2012, mediante el Fondo PYME, se registró que se generaron 3,078 empleos formales, lo que significó un cumplimiento de 3.8% respecto de la meta de 80,000 empleos formales generados.

Se verificó que los datos del número de empleos son ingresados por los Organismos Intermedios en el Sistema de Transparencia PYME, pero la SE no tiene instrumentados mecanismos de seguimiento para comprobar que se generaron dichos empleos.

En las Reglas de Operación del programa no se establecen procedimientos específicos que permitan acreditar el proceso para la generación de empleos con los apoyos económicos otorgados.

#### 12-0-10100-07-0258-07-007 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía estudie las causas por las cuales no generó información confiable, oportuna y suficiente para evaluar el cumplimiento del indicador relacionado con la generación de empleos formales mediante el Programa Presupuestario S020 Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, y no dispuso de un sistema de control y seguimiento que permita rendir cuentas sobre la gestión de la dependencia en el avance de ese indicador, y en función de los resultados del análisis adopte las medidas necesarias a efecto de evitar reincidencias.

#### **7. Cumplimiento de los criterios de elegibilidad de los Organismos Intermedios**

Para realizar el análisis los requisitos de elegibilidad con los que deben cumplir los OI, la ASF revisó el universo los expedientes documentales de los 320 OI autorizados, los cuales canalizaron los apoyos del Fondo PYME en 2012.

De la revisión de los expedientes de los 320 OI, se obtuvo que los documentos revisados a los 163 OI que son Asociaciones Civiles, Sociedades Civiles o Sociedades Anónimas de Capital Variable no se encontraban debidamente integrados. Destaca que 75 expedientes, el 46.0%, no presentó la constancia de inscripción en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Respecto de los 72 OI que pertenecen a la categoría de Cámara Nacional o Delegación de una Cámara, destaca el requisito relativo al Oficio de la SE o la denominación vigente de la dependencia en el que se autoriza su constitución, ya que en 10 casos, el 13.9%, no se acreditó el documento.

En cuanto a los Ayuntamientos destaca que en dos de los siete, el 28.6%, expedientes no se acreditó el Acuerdo o autorizaciones de Cabildo para suscribir convenios.

En relación con los Organismos Públicos Descentralizados sobre el requisito de disponer de los Estatutos Vigentes y/o Ley Orgánica, se observó que no se acreditó el documento en 8 de los 31 casos, el 25.8%.

En el caso de los 14 Sindicatos Patronales, en un expediente no se incluyó el acta constitutiva del gremio.

De los 20 Fideicomisos, destaca que en 2 de los 20 casos no se acreditó el poder para actos de administración del representante legal, el 10.0%.

En el caso de las Secretarías de Gobierno Estatal, la ASF verificó que los expedientes no contaron con el Acuerdo Delegatorio o Reglamento Interior de la Secretaría de Gobierno Estatal, en 4 de los 13 expedientes, el 30.8%. Lo anterior limitó acreditar los requisitos de elegibilidad respectivos.

La ASF verificó que, en 2012, la SE no estableció una metodología para evaluar el desempeño de los OI en la operación de los proyectos.

**12-0-10100-07-0258-07-008 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía estudie las causas por las que los expedientes de los Organismos Intermedios no se encontraban debidamente integrados a fin de acreditar los criterios de elegibilidad para la entrega de los apoyos por medio del Fondo PYME, y como resultado de las conclusiones del análisis adopte las medidas pertinentes para evitar reincidencias.

**12-0-10100-07-0258-07-009 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las cuales no estableció una metodología a fin de evaluar el desempeño de esos organismos sobre la operación de los proyectos, y en función del análisis realizado adopte las medidas pertinentes para corregir las anomalías.

**8. Cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento de los apoyos a los OI**

Para verificar el nivel de cumplimiento de los requisitos y documentos solicitados por la SE a los OI para la dictaminación, aprobación, operación y seguimiento de apoyos, de un universo de 691 proyectos, se seleccionó una muestra estratificada de 177 expedientes, con nivel de confianza de 95.0% y margen de error de 4.0%, de los 7 estratos relativos a las categorías de apoyo: I. Nuevos emprendedores e incubadoras de empresas; II. Microempresas; III. Pequeñas y medianas empresas; IV. Empresas gacela y franquicias; V. Empresas tractoras; VI. Realización de eventos PYME y otras actividades e instrumentos de promoción, y VI. Proyectos apoyados excepcionalmente por realizar acciones estratégicas para el desarrollo económico.

La ASF constató que de los requisitos que se deben incluir en los expedientes de los proyectos apoyados, únicamente 17 expedientes revisados, el 9.6%, se encontraban integrados con la información completa, y 160, el 90.4%, no contenían la totalidad de los requisitos solicitados en las Reglas de Operación del Fondo PYME para el ejercicio fiscal 2012.

Respecto de 2010, la SE no ha mejorado los controles internos al permanecer prácticamente igual la proporción de proyectos que no cuentan con los requisitos establecidos en las Reglas de Operación del Fondo PYME, persisten las deficiencias en la integración de los expedientes de los proyectos apoyados por el Fondo PYME en 2012, por lo que la SE no acreditó que los proyectos apoyados garanticen el cumplimiento de los requisitos mencionados.

**12-0-10100-07-0258-07-010 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía estudie las causas por las cuales no estableció los mecanismos de control adecuados que le permitan integrar debidamente los expedientes con base en los documentos y requisitos establecidos en las Reglas de Operación del Programa Presupuestario S020 Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, y en función de los resultados del análisis adopte las medidas necesarias a efecto de evitar reincidencias.

**9. Oportunidad en la entrega de los apoyos**

Como resultado del análisis de las Reglas de Operación del Fondo PYME, para el ejercicio fiscal 2012, se identificó que no se incluyeron los plazos establecidos para cada etapa del programa desde la entrega de la solicitud hasta la ministración de los recursos.

La dependencia no dispuso de la evidencia documental en la que se establezcan los plazos para cada etapa del programa desde la entrega de la solicitud hasta la ministración de los recursos y la oportunidad en la entrega de los apoyos a proyectos aprobados por el Consejo Directivo del Fondo PYME, lo cual limitó a la ASF realizar el análisis respectivo.

#### 12-0-10100-07-0258-07-011 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las que en las Reglas de Operación del Programa Presupuestario S020 Fondo de Apoyo a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa no estableció plazos del trámite y de la resolución para la entrega de los apoyos económicos a los proyectos aprobados por el Consejo Directivo del Fondo PYME, y en función de los resultados del análisis adopte las medidas respectivas para definir los plazos correspondientes.

#### **10. Otorgamiento de los apoyos económicos por tipo de empresa**

En la MIR del Fondo PYME 2012, se estableció como objetivo del nivel de Componente el siguiente: “Recursos otorgados para la atención de MIPYMES”.

Con el propósito de evaluar el cumplimiento del objetivo mencionado, la entidad fiscalizada estableció el indicador siguiente:

#### INDICADOR DEL NIVEL DE COMPONENTE REGISTRADO EN LA MIR DEL FONDO PYME, 2012

Nombre del Indicador	Descripción	Método de cálculo	Meta 2012
MIPYMES atendidas por el Fondo PYME	Número de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas Atendidas con los apoyos del Fondo de Apoyo para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas de acuerdo con las reglas de operación del ejercicio presupuestario en curso.	Sumatoria de las empresas atendidas en el periodo t.	200,000 Empresas

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario S020 “Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”, y la ficha técnica del indicador “Micro, pequeñas y medianas empresas atendidas por el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresas”, de la SE, 2012.

En la revisión del soporte documental del resultado del indicador, se observaron inconsistencias entre lo reportado en la Cuenta Pública y en el Anexo I del Cuarto Informe Trimestral 2012 con la base de datos de las MIPYMES apoyadas por medio del Fondo PYME, como se muestra a continuación:

DIFERENCIAS ENTRE LAS CIFRAS REPORTADAS SOBRE LA ATENCIÓN  
DE LAS MIPYMES POR MEDIO DEL FONDO PYME, 2012  
(Empresas)

Concepto	Cuenta Pública 2012 y Anexo I del Cuarto Informe Trimestral (1)	Base de Datos (2)	Diferencia (3)= (2)-(1)
MIPYMES atendidas por el Fondo PYME	295,708	116,656	(179,052)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta Pública 2012; el Anexo I del Cuarto Informe Trimestral de Programas de Subsidios, y la Base de datos de las empresas apoyadas por categoría en 2012 por el Fondo PYME.

Se constató que las 116,656 empresas apoyadas reportadas en la base de datos difieren en 179,052 empresas respecto de las 295,708 empresas reportadas en la Cuenta Pública y en el Anexo I del Cuarto Informe Trimestral de Programas de Subsidios, 2012.

Lo anterior obedeció a que la SE no dispuso de un sistema de control y seguimiento que le permitiera registrar información confiable, oportuna y suficiente a efecto de rendir cuentas sobre el cumplimiento del indicador: "MIPYMES atendidas por el Fondo PYME".

De la revisión de la base de datos, se obtuvieron los resultados de las empresas apoyadas por categoría con los recursos del Fondo PYME 2012, que se muestran en el cuadro siguiente:

RESULTADOS DE LOS APOYOS OTORGADOS POR CATEGORÍA POR EL FONDO PYME, 2012

Categoría	Número de empresas	Part. (%)	Monto (miles de pesos)	Part. (%)
I. Nuevos emprendedores e incubadoras de empresas	8,937	7.6	318,055.3	12.9
II. Microempresas	36,379	31.1	711,953.9	28.8
III. Pequeñas y medianas empresas	21,309	18.3	508,196.6	20.5
IV. Empresas gacela y franquicias	2,065	1.8	351,970.6	14.2
V. Empresas tractoras	18,503	15.9	477,566.3	19.3
VI. Realización de eventos PYME y otras actividades e instrumentos de promoción	28,802	24.7	98,218.6	4.0
VII. Otros 1/	661	0.6	6,593.1	0.3
Total	116,656	100.0	2,472,554.4	100.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de las empresas apoyadas por el Fondo PYME en 2012.

1/ Son proyectos apoyados excepcionalmente por realizar acciones estratégicas para el desarrollo económico.

Como resultado del análisis, se determinó que en 2012, mediante el Fondo PYME, se otorgaron 2,472,554.4 miles de pesos para apoyar a 116,656 empresas, 21.2 miles de pesos en promedio por empresa.

En la categoría de microempresas, se apoyaron 36,379 empresas, 31.1% del total (116,656 empresas), con un monto de 711,953.9 miles de pesos, 19.6 miles de pesos por microempresa. En tanto, en la categoría de emprendedores, el monto por empresa fue de 35.6 miles de pesos (318,055.3 miles de pesos para 8,937 emprendedores), superior en 16.1 miles pesos en comparación con el monto asignado a los microempresarios. El mayor monto por empresa fue en la categoría de empresas gacela con 170.4 miles de pesos. Lo anterior refleja la falta de criterios para asignar los recursos económicos por categoría del programa.

**12-0-10100-07-0258-07-012 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las cuales no se establecieron criterios para asignar los recursos ni metas para evaluar la gestión en el otorgamiento de los apoyos por tipo de categoría mediante el Fondo PYME, y en función de los resultados del análisis adopte las medidas necesarias a efecto de corregir la deficiencia.

**12-0-10100-07-0258-07-013 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía estudie las causas por las cuales no generó información confiable, oportuna y suficiente para evaluar el cumplimiento del indicador relacionado con el otorgamiento de apoyos a las MIPYMES mediante el Programa Presupuestario S020 Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa y no estableció un sistema de control y seguimiento que permita rendir cuentas sobre la gestión de la dependencia en el avance de ese indicador, y en función del análisis realizado adopte las medidas pertinentes para corregir las deficiencias respectivas.

**11. Otorgamiento de los apoyos económicos por tipo de proyecto**

La SE no dispuso de la documentación para acreditar las metas establecidas para evaluar los resultados de los apoyos otorgados mediante el Fondo PYME en los tipos de proyecto referentes al financiamiento, comercialización, capacitación y consultoría, gestión e innovación y desarrollo tecnológico, ni de criterios para la asignación de los apoyos económicos.

Con el análisis de la base de datos del Fondo PYME se determinó que en 2012 la SE aprobó 691 proyectos, 52.6%, de los 1,313 presentados; rechazó 622 proyectos, el 47.4%, debido a que 444, el 71.4%, de éstos establecieron metas en las solicitudes de apoyo que no coincidían con los objetivos de los proyectos; en 123, el 19.8%, se recomendó canalizar los proyectos a otros programas; 47, el 7.5%, se debió a que el impacto de los proyectos no era acorde con los objetivos específicos del Fondo PYME; en 6, el 1.0%, se identificó que los alcances del proyecto no justificaron su costo; y en 2, el 0.3%, se observó que el beneficiario era el proveedor del servicio.

La ASF revisó la base de datos del programa para determinar los apoyos otorgados por tipo de proyecto a las MIPYMES en 2012, y se obtuvo lo siguiente:

## APOYOS OTORGADOS POR CATEGORÍA Y TIPO DE PROYECTO POR EL FONDO PYME, 2012

Categoría	Tipo de proyecto		Part. (%)	Monto (Miles de pesos)	Part. (%)
I. Nuevos emprendedores e incubadoras de empresas	Capacitación y consultoría	22	3.2	318,055.3	12.9
	Subtotal	22	3.2	318,055.3	12.9
II. Microempresas	Capacitación y consultoría	88	12.7	711,953.9	28.8
	Subtotal	88	12.7	711,953.9	28.8
III. Pequeñas y medianas empresas	Capacitación y consultoría	80	11.6	216,934.3	8.8
	Financiamiento	16	2.3	43,068.5	1.7
	Gestión e innovación	7	1.0	248,193.7	10.0
	Subtotal	103	14.9	508,196.6	20.5
IV. Empresas gacela y franquicias	Capacitación y consultoría	24	3.5	217,602.4	8.8
	Capacitación y consultoría, Desarrollo Tecnológico	1	0.1	6,429.8	0.3
	Desarrollo Tecnológico	32	4.6	127,938.4	5.1
	Subtotal	57	8.2	351,970.6	14.2
V. Empresas tractoras	Capacitación y consultoría	43	6.2	130,508.2	5.3
	Capacitación y consultoría, comercialización	5	0.7	40,503.0	1.6
	Capacitación y consultoría, comercialización, desarrollo tecnológico	1	0.1	10,368.2	0.4
	Capacitación y consultoría, Gestión e Innovación	2	0.3	373.2	0.0
	Comercialización	57	8.3	103,555.9	4.2
	Gestión e Innovación	91	13.2	192,257.8	7.8
Subtotal	199	28.8	477,566.3	19.3	
VI. Realización de eventos PYME y otras actividades e instrumentos de promoción	Capacitación y consultoría	10	1.4	15.4	0.0
	Comercialización	156	22.6	94,239.9	3.8
	Desarrollo Tecnológico	4	0.6	3,963.3	0.2
	Gestión e innovación	8	1.2	n.d.	0.0
Subtotal	178	25.8	98,218.6	4.0	
VII. Otros 1/ Subtotal	Gestión e innovación	44	6.4	6,593.1	0.3
	Subtotal	44	6.4	6,593.1	0.3
Apoyos a proyectos		691	100.0	2,472,554.4	100.0
Promoción de las MIPYMES				1,328,137.8	
Total				3,800,692.2	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los datos de los proyectos apoyados por el Fondo PYME en 2012.

1/ Proyectos apoyados excepcionalmente por realizar acciones estratégicas para el desarrollo económico.

n.d. No disponible.

Como resultado del análisis de la base de datos, se determinó que en 2012 se otorgaron recursos a 691 proyectos para financiamiento, comercialización, capacitación y consultoría, gestión e innovación y desarrollo tecnológico, por un monto de 2,472,554.4 miles de pesos, de los cuales el mayor porcentaje de recursos por 711,953.9 miles de pesos se destinó a 88 proyectos en la categoría de microempresas, lo que representó el 28.8%. Sin embargo, la SE no definió criterios para la asignación de los recursos económicos.

#### 12-0-10100-07-0258-07-014 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Economía estudie las causas por las que no se establecieron metas con el fin de evaluar la gestión en el otorgamiento de apoyos ni criterios para asignar los recursos económicos por tipo de proyecto mediante el Fondo PYME, y como resultado del análisis adopte las medidas pertinentes para corregir las deficiencias.

## **12. Visitas de supervisión a los proyectos apoyados**

La ASF determinó que si bien en 2012 la SE formuló un programa de visitas de supervisión, no dispuso de información para acreditar que contó con un diagnóstico para la elaboración de dicho programa, los criterios para realizar la inspección en función de la muestra de proyectos por revisar por tipo de empresa, las obligaciones por verificar, y el cumplimiento de los objetivos de creación y consolidación de MIPYMES y la generación de empleos.

La ASF verificó que en 2012 la dependencia realizó 132 visitas de verificación a los OI; sin embargo, no se identificó qué aspectos u obligaciones se revisaron respecto de las MIPYMES beneficiarias y en dicha inspección únicamente se revisa que el OI haya registrado los avances de las metas de creación de empresas y generación de empleos en el Sistema de Transparencia PYME, pero la SE carece de mecanismos para acreditar los avances respectivos de esas metas, por lo cual no fue posible evaluar la gestión de la SE en cuanto a comprobar el cumplimiento de los objetivos relativos a la creación y consolidación de empresas y a la generación de empleos con los apoyos económicos otorgados mediante el Fondo PYME.

### **12-0-10100-07-0258-07-015 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía estudie las causas por las que no estableció criterios para realizar la inspección en función de la muestra de proyectos por revisar, por tipo de empresa, las obligaciones por verificar, el cumplimiento de los objetivos de creación y consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas y la generación de empleos, y con base en el análisis realizado adopte las medidas pertinentes para corregir la deficiencia.

### **12-0-10100-07-0258-07-016 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las cuales en las visitas de inspección no se revisa el cumplimiento de las obligaciones de las micro, pequeñas y medianas empresas apoyadas ni se acredita el cumplimiento de las metas de creación de empresas y generación de empleos, y en función de los resultados del análisis adopte las medidas pertinentes para fortalecer sus mecanismos de supervisión.

## **13. Rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos del Fondo PYME**

En el artículo 8 de la Ley de Planeación, se indica que los secretarios al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión del estado que guarda sus respectivos ramos informarán del avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional.

En la revisión de la Cuenta Pública 2012 y de la base de datos del Sistema de Transparencia PYME de la SE, se observaron inconsistencias en las cifras reportadas sobre el cumplimiento de los objetivos de creación de MIPYMES y la contribución a la generación de empleos, así como en el número de empresas apoyadas mediante el Fondo PYME, como se muestra a continuación:

DIFERENCIAS ENTRE LAS CIFRAS REPORTADAS SOBRE LA CREACIÓN Y ATENCIÓN DE EMPRESAS,  
ASÍ COMO DE LOS EMPLEOS GENERADOS POR MEDIO DEL FONDO PYME, 2012

Concepto	Cuenta Pública 2012 y Anexo I del Cuarto Informe Trimestral (1)	Base de Datos (2)	Diferencia (3)= (2)-(1)
Empresas creadas	10,767	1,353	(9,414)
Generación de empleos formales por el Fondo PYME	78,689	3,078	(75,611)
MIPYMES atendidas por el Fondo PYME	295,708	116,656	(179,052)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta Pública 2012; el Anexo I del Cuarto Informe Trimestral de Programas de Subsidios, y las bases de datos de las empresas creadas y atendidas, así como de los empleos generados en 2012, Sistema de Transparencia PYME.

La ASF verificó que la SE reportó en la Cuenta Pública 2012 las cifras que corresponden a las metas de atención de las solicitudes de apoyo presentadas por los OI.

Lo anterior limitó evaluar el desempeño de la dependencia y el impacto del Fondo PYME en el cumplimiento de los objetivos relativos a la creación de empresas y generación de empleos, así como de las MIPYMES atendidas.

#### 12-0-10100-07-0258-07-017 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía fortalezca los mecanismos de control y seguimiento a fin de asegurarse de que la información reportada en la Cuenta Pública se corresponda con los datos registrados en la base de datos del Sistema de Transparencia del Fondo PYME, que permita evaluar el desempeño y el cumplimiento de los objetivos relativos a la creación de empresas y generación de empleos, así como de las MIPYMES atendidas.

#### **14. Distribución del presupuesto**

Se determinó que, en 2012, la SE canalizó el 96.5% para otorgar apoyos a la población objetivo, superior en 1.1 puntos porcentuales respecto del parámetro establecido en las Reglas de Operación de 95.4% y se otorgó el 3.5% para gastos indirectos, cuyo porcentaje se ubicó dentro del rango establecido de hasta 4.6%; se verificó que en ese año la dependencia, por medio del Fondo PYME, entregó 170,668.1 miles de pesos para apoyar a las MIPYMES siniestradas por desastres naturales.

#### **15. Aplicación de los recursos presupuestarios**

Se verificó que, en 2012, la SE erogó 6,984,158.6 miles de pesos por medio del Fondo PYME monto inferior en 0.9% en relación con el presupuesto original, de 7,048,184.1 miles de pesos, y similar al presupuesto modificado y autorizado por la SHCP.

De los 6,984,158.6 miles de pesos, el 3.1% (219,123.5 miles de pesos), se destinó a gasto corriente y el 96.9% (6,765,035.1 miles de pesos) para gasto de inversión en los conceptos de subsidios y aportaciones a fideicomisos públicos.

Del 96.9%, 3,971,360.3 miles de pesos se destinaron para subsidios, de los cuales, 2,472,554.4 miles de pesos, 62.3%, se destinaron a apoyar a las MIPYMES, 1,328,137.8 miles de pesos, 33.4%, a la promoción de esas empresas, y 170,668.1 miles de pesos a MIPYMES

siniestradas; y 2,793,674.8 miles de pesos que equivalen al 40.0% se canalizaron para aportaciones a fideicomisos públicos.

### **Consecuencias Sociales**

La Secretaría de Economía tiene bajo su responsabilidad la operación del Programa Presupuestario S020 Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, cuyo objetivo es otorgar apoyos económicos a las MIPYMES por conducto de Organismos Intermedios para la realización de proyectos, a fin de contribuir a la creación y consolidación de esas empresas, así como a la generación de empleos.

La dependencia no sustentó los resultados con la información ni la documentación soporte que acredite el cumplimiento de los objetivos relativos a la creación y consolidación de empresas y a la generación de empleos formales, lo cual impidió evaluar el impacto del Fondo PYME en el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas en el país.

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

Se determinó(aron) 13 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 17 Recomendación(es) al Desempeño.

### **Dictamen: abstención**

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría, que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

La Auditoría Superior de la Federación se abstiene de emitir una opinión, toda vez que la Secretaría de Economía (SE) no sustentó la información requerida para evaluar la operación del programa Fondo PYME, ya que no acreditó la metodología para identificar y cuantificar con precisión a la población objetivo relativa a las MIPYMES susceptibles de ser apoyadas, lo cual no permite focalizar adecuadamente los apoyos otorgados a las empresas.

Tampoco contó con la información para soportar los resultados en el cumplimiento de los objetivos relativos a la creación y consolidación de empresas, así como a la generación de empleos formales en el país, debido a que en la Cuenta Pública 2012 se reportó información que no cumple las características de confiable, oportuna y suficiente. En este documento de rendición de cuentas se informó que se crearon 10,767 empresas mediante el Fondo PYME, pero en la base de datos se registró una cifra de 1,353, lo que significó una diferencia de 9,414. También se rindieron cuentas sobre la generación de 78,689 empleos, pero en el sistema de la dependencia se registraron 3,078 empleos, una diferencia de 75,611.

No fue posible medir el desempeño de la SE, ya que no tiene establecidos mecanismos de seguimiento y supervisión para comprobar que se crearon y consolidaron las empresas y se generaron los empleos con los apoyos económicos otorgados por medio del Fondo PYME. En las Reglas de Operación de este programa no se establece de manera clara la forma en que los OI operan los proyectos ni cómo las empresas apoyadas deben rendir cuentas sobre los recursos erogados.

Estos resultados revelan severas deficiencias en el cumplimiento del objetivo del Fondo PYME, lo cual amerita que se evalúe lo logrado para corregir, modificar, adicionar,

reorientar, o suspender total o parcialmente el programa como lo establece el artículo 72 de la Ley General de Desarrollo Social.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Revisar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario S020 Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, a efecto de verificar que los objetivos se encuentren alineados con los reportados en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa Sectorial de Economía 2007-2012.
2. Verificar la metodología establecida por la entidad fiscalizada en la que se identifique y cuantifique con precisión la población objetivo y potencial en términos de MIPYMES por región, entidad federativa y municipio.
3. Evaluar la información de los indicadores y parámetros para evaluar la cobertura del Fondo PYME en relación con la población objetivo susceptible de ser apoyada.
4. Analizar la información de las metas y los resultados del indicador relativo a la creación de empresas, así como la base de datos de la población beneficiada por el Fondo PYME.
5. Examinar la documentación de las metas y los resultados a fin de evaluar el cumplimiento del objetivo relativo a la consolidación de las empresas con los apoyos otorgados mediante el Fondo PYME.
6. Revisar la información de las metas y los resultados del indicador "Generación de empleos formales por el Fondo PYME".
7. Verificar los expedientes de la Secretaría de Economía para comprobar que los Organismos Intermedios cumplieron con los requisitos de elegibilidad establecidos en las Reglas de Operación del Fondo PYME.
8. Verificar mediante un muestreo estratificado el cumplimiento de los requisitos para otorgar los apoyos solicitados a los OI y comprobar que las MIPYMES cumplieron con los requisitos para recibir los recursos económicos del Fondo PYME.
9. Evaluar la información y documentación para verificar el cumplimiento del plazo establecido en las Reglas de Operación del programa para la entrega de los apoyos respecto de la autorización del Consejo Directivo.
10. Analizar la información de las metas y resultados del otorgamiento de los apoyos económicos de acuerdo con las categorías de nuevos emprendedores e incubadoras de empresas; micro, pequeñas y medianas empresas; empresas gacela y franquicias; empresas tractoras; realización de eventos PYME y otras actividades e instrumentos de promoción y proyectos apoyados por realizar acciones estratégicas para el desarrollo económico.
11. Examinar las metas y los resultados del otorgamiento de los apoyos económicos de acuerdo con los tipos de proyecto: financiamiento, capacitación, comercialización, gestión empresarial y desarrollo tecnológico.

12. Revisar la información y documentación de las metas y resultados de las visitas de supervisión de los proyectos apoyados con los recursos del Fondo PYME, para comprobar el cumplimiento de los objetivos de creación y consolidación de MIPYMES, así como la generación de empleos.
13. Revisar que las cifras registradas en los documentos de rendición de cuentas son confiables para evaluar el cumplimiento de los objetivos del Fondo PYME.
14. Evaluar el Estado del Ejercicio del Presupuesto 2012 de la SE a fin de comprobar que se destinó como mínimo el 95.4% de los recursos presupuestados para apoyar a la población objetivo y hasta el 4.6% para los gastos asociados a la promoción, operación, seguimiento y evaluación que se requieren para la ejecución del Fondo PYME.
15. Examinar la información del Estado del Ejercicio del Presupuesto 2012 de la SE, a fin de constatar que los recursos presupuestarios asignados al PP Fondo PYME se aplicaron conforme al presupuesto asignado y el modificado autorizado por la SHCP.

#### *Áreas Revisadas*

El Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), antes Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPYME), de la Secretaría de Economía.

#### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículo 3, fracción V; 27, fracción II y párrafo segundo; 75, fracción I; 77, fracción II, inciso b, subinciso vii.
2. Ley de Planeación: Artículo 8.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno, artículo tercero, Título Segundo, Capítulo II, Cuarta Norma General de Control Interno; Reglas de Operación del Fondo PYME, para el ejercicio fiscal 2012, numeral 1; numeral 11, fracción I; 27, párrafo primero, y 34, fracción V; y Matriz de Indicadores para Resultados; Criterios para la revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, numerales 8; 9; 20.3, y 20.4, y Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario S020 Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, 2012.

#### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

*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 determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

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 determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

La Secretaría de Economía emitió los comentarios sobre los resultados 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10, y 12.

En el resultado núm. 1, la dependencia manifestó: “la propuesta de MIR para el ejercicio fiscal 2014 continúa en revisión de las direcciones generales de Programación, Organización y Presupuesto, así como de Planeación y Evaluación, considerando que la nueva versión estará lista al concluir el mes de noviembre de 2013”.

En el resultado núm. 2, se mencionó: “a partir de 2013 la población potencial del Fondo PYME la integran las MIPYMES del país, que conforman un universo de 5.1 millones de unidades económicas, en tanto que la población objetivo la constituyen las 327,168 MIPYMES pertenecientes a los sectores estratégicos de las 32 entidades federativas, dicha población se integró con datos del INEGI, la cual se encuentra disponible en la dirección electrónica del INADEM”.

Respecto del resultado núm. 3, la dependencia señaló: “los mecanismos utilizados para la cobertura de atención a las MIPYMES de los sectores estratégicos se previó en las 19 convocatorias emitidas durante el ejercicio fiscal 2013, además de los programas operados por el INADEM tales como el Sistema Nacional de Garantías, la Red de Apoyo al Emprendedor, el Observatorio Nacional del Emprendedor, los proyectos estratégicos de las entidades federativas y la Red de Incubadoras de Empresas, entre otros”.

En cuanto a los resultados núms. 4 y 6, la SE indicó: “las empresas creadas y los empleos generados reportados son consecuencia de los datos contenidos en las solicitudes de apoyo que presentaron los Organismos Intermedios (OI) durante el ejercicio fiscal 2012, razón por la cual y al considerar que la información para integrar la Cuenta Pública se requiere a más tardar en el primer trimestre del ejercicio fiscal posterior, las empresas creadas y los empleos generados son un estimado, ya que para conocer el número real resulta necesario que los proyectos se encuentren realizados y comprobados en su totalidad; sin embargo, para el ejercicio fiscal 2014 se tomarán acciones que permitan asegurar que lo reportado en la Cuenta Pública a partir del indicador determinado para tal efecto, corresponda a cifras de empresas creadas y empleos generados al momento en que se integre dicho reporte”.

En el resultado núm. 7, la dependencia informó: “debe considerarse que para efectos de las Reglas de Operación del Fondo PYME y su Manual de Procedimientos si una Asociación Civil acreditó su existencia legal, que su representante legal cuenta con poderes para actos de

administración, que su objeto o fines son compatibles con al menos uno de los objetivos del Fondo PYME, cuentan con la infraestructura física y humana suficiente para cumplir con las obligaciones que adquirirá como OI y que el proyecto cumple con todos los requisitos y criterios de elegibilidad, no existe sustento para rechazar un apoyo aun cuando la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil establezca para las Asociaciones Civiles la obligación de estar inscritas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil”.

Respecto del resultado núm. 8, la entidad fiscalizada señaló: “los requisitos para el otorgamiento de los apoyos a los OI durante el ejercicio fiscal 2012 están identificados en el Manual de Procedimientos del Fondo PYME a lo largo de sus ocho etapas, los cuales están bajo la responsabilidad de las distintas áreas administrativas adscritas al INADEM, quienes tienen bajo su resguardo la documentación generada en cada etapa. En este sentido se informa que se continúa con la revisión de la documentación de 173 expedientes”.

En el resultado núm. 10, la dependencia indicó: “en el Manual de Procedimientos del Fondo PYME, por cada etapa del proceso de otorgamiento de los apoyos previstos en los numerales 13 a 22 de las Reglas de Operación para el ejercicio fiscal 2012, se desarrollan:

- Objetivo
- Fundamento legal
- Áreas Responsables
- Descripción

En dicho instrumento normativo se enuncian las etapas que conforman el proceso para el otorgamiento de los apoyos consistentes en:

Etapas 1. Validación de la documentación jurídica del Organismo Intermedio.

Etapas 2. Revisión del cumplimiento de obligaciones del Organismo Intermedio.

Etapas 3. Presentación y captura de la Cédula de Apoyo del Fondo PYME.

Etapas 4. Evaluación de los proyectos presentados mediante las cédulas de apoyo.

Etapas 5. Resolución de los proyectos por el Consejo Directivo del Fondo PYME.

Etapas 6. Suscripción de los instrumentos jurídicos para el otorgamiento de los apoyos del Fondo PYME.

Etapas 7. Otorgamiento de los Apoyos del Fondo PYME.

Etapas 8. Supervisión, verificación y seguimiento de los recursos y proyectos apoyados”.

En relación con el resultado núm. 12, la SE señaló: “durante el ejercicio fiscal 2012 el número de visitas programas fue de 140, de las cuales se realizaron 132”.