

## **Secretaría de Economía**

### **Fomento Empresarial**

Auditoría de Desempeño: 12-0-10100-07-0265

DE-082

#### ***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 la conducción de la política de fomento empresarial, en términos de generar las condiciones para fomentar la creación, desarrollo y consolidación de las MIPYMES; la eficiencia en las acciones de formulación de esquemas de planeación y seguimiento de la operación de los apoyos económicos otorgados, 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 resultados de la conducción de la política de fomento empresarial, en términos de la formulación de esquemas de planeación y seguimiento relativos al desarrollo de programas de capacitación para las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), fomentar programas para incorporar a esas empresas al Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM), promover programas a efecto de que las empresas accedan al sector exportador, e impulsar programas a fin de atender las necesidades tecnológicas de las MIPYMES, para contribuir a la productividad y competitividad de dichas empresas, mediante el programa presupuestario (PP) P008 "Apoyo a la creación, desarrollo y/o consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad".

La eficiencia de la Secretaría de Economía (SE) en el proceso de seguimiento de los programas referidos, y la economía en la aplicación de los recursos presupuestarios asignados al programa presupuestario P008.

#### ***Antecedentes***

A mediados de los años sesenta, se buscó avanzar a un proceso de industrialización generalizado para mejorar las condiciones de vida de la población por medio de la instrumentación de una serie de políticas de fomento y de apoyo a la creación de empresas, así como para modernizar las unidades productivas que operaban en forma tradicional.

Esa política generó una mayor necesidad de insumos extranjeros ocasionando que muchas empresas buscaran alternativas de suministro de insumos en el exterior con el propósito de reducir sus costos. No obstante, la dinámica hacia la importación se incrementó y la industria nacional se contrajo en su base productiva y se inclinó hacia la fabricación de productos de bajo valor agregado.

En los noventa, la inflación y las altas tasas de interés provocaron la desaparición de un gran número de empresas, aunado a esto el sistema bancario dejó de ofertar crédito a las empresas y redujo drásticamente el monto del financiamiento del sector productivo. Como consecuencia las MIPYMES enfrentaron situaciones adversas para financiar su producción y reestructurar las deudas con el sector bancario.

Para atender esa problemática, el Gobierno Federal, por conducto de la SE, estableció la política de fomento empresarial mediante la formulación de esquemas de planeación y seguimiento para impulsar la productividad y competitividad de las MIPYMES.

Las MIPYMES son fundamentales en el desarrollo económico del país, ya que constituyen la columna vertebral de la economía nacional por su alta contribución en el Producto Interno Bruto (PIB), y en la generación de empleos.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en México se registraron 5,144,056 empresas, de las cuales el 99.8% son micro, pequeñas y medianas empresas, que en conjunto generan el 34.7% del PIB y el 73.0% del empleo nacional, ya que contribuyen con 7 de cada 10 empleos formales.<sup>1/</sup>

Sin embargo, una parte de estas empresas tiene una vida muy corta, y de acuerdo con estudios de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se estima que 8 de cada 10 empresas cierran antes de cumplir su primer año de operación, debido principalmente a los factores siguientes:

- Escasa capacitación y asesoría.
- Limitado acceso a los mercados nacional e internacional.
- Falta de vinculación a las cadenas productivas.
- Escaso desarrollo tecnológico.

Para apoyar a las MIPYMES a superar esa problemática, el 30 de diciembre de 2002 se promulgó la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa,<sup>2/</sup> que constituye el marco rector para elevar la competitividad y productividad de las empresas e impulsar su crecimiento económico.

De acuerdo con ese ordenamiento legal, la competitividad es la capacidad para mantener y fortalecer la rentabilidad y participación de las MIPYMES en los mercados, con base en ventajas asociadas a sus productos o servicios, así como a las condiciones en que los ofrecen.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y en el Programa Sectorial de Economía 2007-2012, se establecieron como objetivos: fomentar la creación de las MIPYMES y contribuir a la generación de empleos.

En ese contexto, la misión de la SE es conducir la política de fomento empresarial mediante la formulación de esquemas de planeación y seguimiento que detonen la productividad y competitividad de las MIPYMES.

Los esquemas de planeación son los siguientes:

---

<sup>1/</sup> Censo Económico del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2009.

<sup>2/</sup> Diario Oficial de la Federación (DOF), 30 de diciembre de 2002.

- Desarrollar programas de capacitación mediante la identificación de las necesidades de las MIPYMES para que fomenten una nueva gestión empresarial, en cuyos programas se involucra a las cámaras, los organismos empresariales, las asociaciones, las instituciones educativas y las organizaciones relacionadas con el desarrollo empresarial, para impulsar la productividad y competitividad de esas empresas.
- Fomentar programas para incorporar MIPYMES al SIEM, con el propósito de constituir y mantener actualizado un padrón empresarial que integre información oportuna para la toma de decisiones, de fácil acceso y confiable sobre las características y la ubicación de las empresas de comercio, servicios, turismo e industria en el país, para generar una base común de información para los programas de promoción de la SE, facilitando la vinculación de negocios entre las mismas empresas, así como con sistemas externos, tanto nacionales como extranjeros.
- Promover programas para que las MIPYMES accedan al sector exportador mediante la asesoría de proyectos presentados a la SE para impulsar la actividad empresarial y fortalecer la planta productiva nacional.
- Promover programas para atender las necesidades tecnológicas de las MIPYMES por medio de la asesoría de iniciativas de innovación tecnológica, a fin de mejorar la productividad y competitividad de esas empresas.

Los esquemas de seguimiento consisten en que la SE verifique el desarrollo de los programas de capacitación, el fomento a los programas para incorporar MIPYMES al SIEM, la promoción de programas para que las empresas accedan al sector exportador, y la promoción de programas para atender las necesidades tecnológicas de las MIPYMES, que se establecen para impulsar la productividad y competitividad de las MIPYMES.

La conducción de la política de fomento empresarial es el instrumento del Gobierno Federal para impulsar la productividad y competitividad de esas empresas mediante la formulación de esquemas de planeación y seguimiento, por medio del programa presupuestario P008 que opera desde 2008 a 2013.

En la revisión de la Cuenta Pública 2012, la Auditoría Superior de la Federación programó la ejecución de siete auditorías de desempeño para evaluar en forma integral el tema relacionado con el Fomento Empresarial, a fin de determinar el cumplimiento del objetivo de la política pública relativo a contribuir a la creación de MIPYMES y a la generación de empleos con los apoyos económicos otorgados por el Gobierno Federal.

### **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) P008 “Apoyo a la creación, desarrollo y/o consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad”, en el cual se enmarcan las acciones para conducir la política de fomento empresarial.

De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los programas con categoría “P” se refieren a establecer y conducir la política pública.

En dicha matriz se incluyó como objetivo del nivel de Fin el relativo a desarrollar programas de apoyo que contribuyan a la generación de empleos mediante el impulso a la creación de nuevas empresas; como objetivo de Propósito que las MIPYMES son apoyadas para mejorar su productividad y competitividad; respecto del nivel de Componente los objetivos se refieren a desarrollar programas de apoyo para acceder a esquemas de comercialización, fomentar programas de capacitación de esas empresas, promover programas para atender las necesidades tecnológicas de las MIPYMES, y otorgar apoyos; y en el objetivo del nivel de Actividad se estableció el relativo a la promoción y ejecución de herramientas dirigidas a las micro, pequeñas y medianas empresas para acceder a nuevos mercados.

Con la auditoría, se determinó que aun cuando existe una relación causa-efecto entre los niveles de Fin, Propósito y Componente del PP P008, las actividades definidas no son consistentes con los componentes, debido a que no existe relación entre la ejecución de herramientas dirigidas a acceder a nuevos mercados con los porcentajes de apoyo otorgados.

Se verificó que los objetivos establecidos en la MIR del PP P008 no se relacionan con las actividades de conducción de la política de fomento empresarial, ya que el programa no otorga apoyos para la creación de MIPYMES ni la generación de empleos.

Se determinó que los indicadores establecidos no permiten realizar un seguimiento de los objetivos y evaluar adecuadamente el logro del programa, ya que la creación de empresas y la generación de empleos no es imputable a la conducción de la política de fomento empresarial mediante el desarrollo de programas de capacitación, de incorporación de MIPYMES al Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM), de programas para que esas empresas accedan al sector exportador y de atención de las necesidades tecnológicas de las MIPYMES, a fin de contribuir a mejorar la productividad y competitividad de esas empresas.

#### **12-0-10100-07-0265-07-001 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía adopte las medidas necesarias a efecto de que los objetivos de los niveles de Fin, Propósito, Componente y Actividad de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario P008 "Apoyo a la creación, desarrollo y/o consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad" sean congruentes con el objetivo de formular esquemas de planeación y seguimiento para impulsar la gestión empresarial de esas empresas.

#### **12-0-10100-07-0265-07-002 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía establezca indicadores en cada uno de los niveles de la Matriz de Indicadores para Resultados que permitan llevar un eficaz seguimiento y evaluar el objetivo del programa presupuestario P008 "Apoyo a la creación, desarrollo y/o consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad", relativo a formular esquemas de planeación y seguimiento para impulsar la gestión empresarial de esas empresas.

## 2. Evaluación del Sistema de Indicadores

Se verificó que, en 2012, la SE estableció cuatro indicadores para evaluar las acciones del programa presupuestario P008: MIPYMES que recibieron capacitación, MIPYMES que accedieron al sector exportador, MIPYMES atendidas en sus necesidades tecnológicas y MIPYMES incorporadas al SIEM, pero no dispuso de otros para medir la eficacia en el cumplimiento de los objetivos de la política de fomento empresarial en términos de la formulación de esquemas de planeación relativos a desarrollar programas de capacitación para las MIPYMES, fomentar programas para su incorporación al SIEM, impulsar programas para que las empresas accedan al sector exportador ni para promover programas a fin de atender las necesidades tecnológicas de las empresas, ni para evaluar el impacto del programa presupuestario P008 en el mejoramiento de la productividad y competitividad de dichas empresas.

### 12-0-10100-07-0265-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía defina e instrumente en su Sistema de Evaluación del Desempeño los indicadores estratégicos y de gestión que, conforme a la metodología de marco lógico, contengan la información y los elementos necesarios para evaluar la eficacia en la formulación de esquemas de planeación y seguimiento de las acciones de capacitación para las MIPYMES, fomentar su inclusión en el Sistema de Información Empresarial Mexicano, impulsar programas para incorporarse al sector exportador y atender las necesidades tecnológicas de esas empresas, así como el impacto del programa presupuestario P008 "Apoyo a la creación, desarrollo y/o consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad" en el mejoramiento de la productividad y competitividad de dichas empresas.

## 3. Desarrollo de programas de capacitación para las MIPYMES

De acuerdo con la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, la capacitación es un servicio empresarial que consiste en la transferencia de conocimientos, metodologías y aplicaciones, con la finalidad de mejorar y actualizar los procesos de la empresa que recibe la atención.

La SE no contó con la evidencia documental para acreditar que mediante el PP P008 se desarrollaron programas de capacitación para fomentar la gestión empresarial, ni documentó la elaboración de un diagnóstico de necesidades específicas de capacitación de las MIPYMES en el país, lo que limita la capacidad de conducir la modernización y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de las MIPYMES, así como la transferencia de conocimientos, metodologías y aplicaciones, con la finalidad de mejorar y actualizar los procesos de las empresas.

La dependencia proporcionó información sobre las estrategias de capacitación relacionadas con el programa de Consultoría General; el programa de Modernización; el programa COMPITE; el programa de Buenas Prácticas "Punto Limpio"; el programa de Tesoros de México; y el Sistema Nacional de Consultores PYME.

Con la revisión y análisis de esa información se determinó que se realizaron con cargo a los recursos del programa presupuestario S020 Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y

Mediana Empresa, pero no contó con la evidencia documental que acredite los programas de capacitación que se realizaron con cargo al PP P008.

Con oficio núm. DGADDE/315/2013 del 25 de septiembre de 2013, la ASF notificó al Titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Economía los hallazgos detectados para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar e imponga las responsabilidades respectivas.

#### 12-0-10100-07-0265-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía adopte las medidas necesarias con el propósito de elaborar un diagnóstico de necesidades específicas de capacitación de las MIPYMES en el país y desarrollar programas de capacitación mediante el Programa Presupuestario P008 "Apoyo a la creación, desarrollo y/o consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad", para contribuir a fomentar la gestión empresarial mediante la transferencia de conocimientos a fin de mejorar los procesos de dichas empresas.

#### **4. Fomento de programas para incorporar MIPYMES al Sistema de Información Empresarial Mexicano**

De acuerdo con la SE, el Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM) es un instrumento que tiene como propósito captar, integrar, procesar y suministrar información que contribuya a la vinculación de negocios mediante el acceso a la información sobre las características y ubicación de los establecimientos de comercio, servicios, turismo e industria en el país, para un mejor desempeño y promoción de las actividades empresariales.

Se determinó que en 2012 la Secretaría de Economía no contó con evidencia documental para acreditar que fomentó programas para la incorporación de MIPYMES al SIEM, lo cual limita conducir la vinculación de negocios para acceder a información sobre las características y ubicación de los establecimientos de comercio, servicios, turismo e industria en el país.

La SE proporcionó la base de datos de las empresas que se encontraban registradas en ese sistema a 2012; sin embargo, no contó con evidencia documental que acredite el desarrollo de programas para contribuir a que las MIPYMES se incorporen al SIEM.

Con oficio núm. DGADDE/315/2013 del 25 de septiembre de 2013, la ASF notificó al Titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Economía los hallazgos detectados para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar e imponga las responsabilidades respectivas.

#### 12-0-10100-07-0265-07-005 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía instrumente las acciones necesarias a efecto de fomentar programas para incorporar MIPYMES al Sistema de Información Empresarial

Mexicano mediante el Programa Presupuestario P008 "Apoyo a la creación, desarrollo y/o consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad", para contribuir a la vinculación de negocios mediante el acceso a información sobre las características y ubicación de los establecimientos de comercio, servicios, turismo e industria en el país.

#### **5. Promoción de programas para que las MIPYMES accedan al sector exportador**

De acuerdo con la SE, los programas para fomentar la oferta exportable en las MIPYMES facilitan la actividad empresarial mediante la incorporación y comercialización de productos en el exterior, lo que posibilita el posicionamiento competitivo de esas empresas.

Se determinó que en 2012 la Secretaría de Economía no contó con la evidencia documental para acreditar que desarrolló programas a fin de promover la promoción de la oferta exportable de las MIPYMES, lo cual limitó la capacidad de conducir la incorporación y comercialización de productos en el exterior.

La dependencia señaló que promueve la oferta exportable de las MIPYMES por medio de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX), adscrita a la Secretaría de Economía.

Con los trabajos de auditoría, se determinó que las acciones de la COMPEX se efectuaron con cargo a las actividades de comercio exterior de la dependencia, pero no se acreditó que programas se realizaron con cargo al PP P008.

Con oficio núm. DGADDE/315/2013 del 25 de septiembre de 2013, la ASF notificó al Titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Economía los hallazgos detectados para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar e imponga las responsabilidades respectivas.

#### **12-0-10100-07-0265-07-006 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía instrumente los mecanismos correspondientes con objeto de desarrollar programas para promover la oferta exportable de las MIPYMES mediante el Programa Presupuestario P008 "Apoyo a la creación, desarrollo y/o consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad", a efecto de contribuir a facilitar la incorporación y comercialización de productos en el exterior.

#### **6. Desarrollo de programas para atender las necesidades tecnológicas de las MIPYMES**

De acuerdo con la SE, la atención de necesidades tecnológicas de las MIPYMES permite mejorar su productividad y competitividad mediante la inclusión de nuevas tecnologías, así como el desarrollo de nuevos productos y procesos.

La ASF determinó que en 2012 la dependencia no contó con la evidencia documental para acreditar que desarrolló programas para fomentar la innovación tecnológica de las MIPYMES, lo cual limitó la capacidad de planear y coordinar la inclusión de nuevas tecnologías, así como el desarrollo de nuevos productos y procesos para favorecer la productividad y competitividad de esas empresas.

La entidad fiscalizada señaló que junto con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) promueve y apoya proyectos para fortalecer la competitividad de las empresas mexicanas; sin embargo, no justificó cómo se complementan o vinculan las acciones que coordina con el CONACYT respecto del programa P008.

Con oficio núm. DGADDE/315/2013 del 25 de septiembre de 2013, la ASF notificó al Titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Economía los hallazgos detectados para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones, realice las investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar e imponga las responsabilidades respectivas.

#### **12-0-10100-07-0265-07-007 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía instrumente las acciones necesarias a efecto de instrumentar programas para fomentar la innovación tecnológica de las MIPYMES, mediante el Programa Presupuestario P008 "Apoyo a la creación, desarrollo y/o consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad", a fin de incluir nuevas tecnologías y el desarrollo de nuevos productos y procesos que permitan incrementar la productividad y competitividad de dichas empresas.

#### **7. Impulsar la productividad y competitividad de las MIPYMES**

En la MIR del PP P008 se establece en el nivel de propósito el objetivo de que las MIPYMES mejoren su productividad y competitividad mediante programas de capacitación, de incorporación de MIPYMES al SIEM, y de programas para promover la oferta exportable de bienes y servicios y la atención de las necesidades tecnológicas de esas empresas.

Se determinó que en 2012 la entidad fiscalizada no instrumentó mecanismos para medir la contribución del programa presupuestario P008 al impulso de la productividad y competitividad de las MIPYMES, por medio la formulación de esquemas de planeación y seguimiento orientados a la capacitación, la vinculación de negocios mediante la incorporación de empresas al SIEM, la exportación de bienes y servicios, y la innovación tecnológica de las MIPYMES, por lo que no fue posible evaluar el cumplimiento de lo establecido en la línea estratégica 1.1.3 del Programa Sectorial de Economía 2007-2012 relativa a instrumentar una estrategia de atención a las MIPYMES que favorezca su productividad y competitividad.

#### **12-0-10100-07-0265-07-008 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía instrumente mecanismos de medición para evaluar el impacto y la contribución al impulso de la productividad y competitividad de las MIPYMES mediante la formulación de esquemas de planeación y seguimiento orientados a la capacitación, la vinculación de negocios con la incorporación de empresas al SIEM, la exportación de bienes y servicios y la innovación tecnológica de esas empresas.

**8. Seguimiento de programas de capacitación de las MIPYMES**

En la MIR del PP P008, la SE incluyó el indicador: MIPYMES que recibieron capacitación para evaluar los resultados de los programas enfocados en impulsar la productividad y competitividad de esas empresas.

La SE no contó con la documentación comprobatoria para acreditar las metas y los resultados de ese indicador y se constató que la dependencia no dispuso de un sistema de control para darle seguimiento, lo que limitó la capacidad de contar con información clara, confiable, oportuna y suficiente que permita la adecuada toma de decisiones.

**12-0-10100-07-0265-07-009 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía adopte las medidas necesarias a fin de establecer metas y acreditar los resultados del indicador: MIPYMES que recibieron capacitación, correspondiente al programa presupuestario P008 "Apoyo a la creación, desarrollo y/o consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad".

**12-0-10100-07-0265-07-010 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía establezca un sistema de control para dar seguimiento a los resultados del indicador: MIPYMES que recibieron capacitación, correspondiente al programa presupuestario P008 "Apoyo a la creación, desarrollo y/o consolidación de micro pequeñas y medianas empresas mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad", a efecto de generar información confiable y pertinente que permita la adecuada toma de decisiones.

**9. Seguimiento del fomento de programas para incorporar MIPYMES al SIEM**

En la MIR del PP P008, la SE incluyó el indicador: MIPYMES incorporadas al SIEM para evaluar los resultados de los programas diseñados para contribuir al aumento de la productividad y competitividad de esas empresas.

Con la auditoría se determinó que en 2012 la SE no dispuso de la información sobre las metas y los resultados de ese indicador y se verificó que la dependencia carece de un sistema de control para darle seguimiento, lo que limitó la capacidad de contar con información clara, confiable, oportuna y suficiente que permita la adecuada toma de decisiones.

**12-0-10100-07-0265-07-011 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía adopte las medidas necesarias a fin de establecer metas y acreditar los resultados del indicador: MIPYMES incorporadas al Sistema de Información Empresarial Mexicano, correspondiente al Programa Presupuestario P008 "Apoyo a la creación, desarrollo y/o consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad".

**12-0-10100-07-0265-07-012 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía establezca un sistema de control a efecto de dar seguimiento a los resultados del indicador: MIPYMES incorporadas al Sistema de Información Empresarial Mexicano, correspondiente al Programa Presupuestario P008 "Apoyo a la creación, desarrollo y/o consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad", para generar información confiable que permita la adecuada toma de decisiones.

**10. Seguimiento del impulso de programas para que las MIPYMES accedan al sector exportador**

En la MIR del PP P008, la SE incluyó el indicador: MIPYMES que accedieron al sector exportador para impulsar la actividad empresarial y fortalecer la planta productiva nacional.

La Secretaría de Economía no dispuso de la información relacionada con las metas y los resultados de ese indicador, correspondiente al PP P008.

Se verificó que la dependencia carece de un sistema de control para dar seguimiento al indicador: MIPYMES que accedieron al sector exportador, correspondiente al PP P008, lo que limitó la capacidad de contar con información clara, confiable, oportuna y suficiente que permita la adecuada toma de decisiones.

**12-0-10100-07-0265-07-013 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía adopte las medidas necesarias a fin de establecer metas y acreditar los resultados del indicador: MIPYMES que accedieron al sector exportador, correspondiente al Programa Presupuestario P008 "Apoyo a la creación, desarrollo y/o consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad", para generar información confiable que permita la adecuada toma de decisiones.

**12-0-10100-07-0265-07-014 Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía establezca un sistema de control a fin de dar seguimiento a los resultados del indicador: MIPYMES que accedieron al sector exportador, correspondiente al programa presupuestario P008 "Apoyo a la creación, desarrollo y/o consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad", para generar información confiable que permita la adecuada toma de decisiones.

**11. Seguimiento de la promoción de programas para atender las necesidades tecnológicas de las MIPYMES**

En la MIR del PP P008, la SE incluyó el indicador: MIPYMES atendidas en sus necesidades tecnológicas a fin de mejorar la productividad y competitividad de esas empresas.

La dependencia no dispuso de la información relacionada con las metas y los resultados de ese indicador, correspondiente al PP P008.

Se determinó que la dependencia carece de un sistema de control para dar seguimiento al indicador: MIPYMES atendidas en sus necesidades tecnológicas, correspondiente al PP P008, lo que limitó la capacidad de contar con información clara, confiable, oportuna y suficiente que permita la adecuada toma de decisiones.

#### 12-0-10100-07-0265-07-015 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía adopte las medidas necesarias a fin de establecer metas y acreditar los resultados del indicador: MIPYMES atendidas en sus necesidades tecnológicas, correspondiente al programa presupuestario P008 "Apoyo a la creación, desarrollo y/o consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad".

#### 12-0-10100-07-0265-07-016 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía establezca un sistema de control a fin de dar seguimiento a los resultados del indicador: MIPYMES atendidas en sus necesidades tecnológicas, correspondiente al programa presupuestario P008 "Apoyo a la creación, desarrollo y/o consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad", para generar información confiable que permita la adecuada toma de decisiones.

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

En 2012, la SE ejerció 488,782.3 miles de pesos en el PP P008, monto superior en 4.5% en relación con el presupuesto original, de 467,640.6 miles de pesos, y similar respecto del modificado autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se determinó que los recursos ejercidos por la dependencia con cargo al PP P008 no se canalizaron al desarrollo de programas de capacitación para las MIPYMES, para incorporar a esas empresas al SIEM, promover el acceso al sector exportador, ni para atender las necesidades tecnológicas de las MIPYMES, a fin de impulsar la productividad y competitividad de las MIPYMES, ya que el 89.5% (437,515.2 miles de pesos) del monto erogado se aplicó en la nómina e inversión financiera, y realizó adecuaciones presupuestarias por 29,000.0 miles de pesos sin que permitieran el cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores del PP P008.

Se observó que la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) tramitó una adecuación presupuestaria a la Dirección General de Promoción Empresarial, ambas adscritas a la SE, para canalizar recursos a la partida 46101 Aportaciones a Fideicomisos Públicos, a fin de apoyar a la cadena de proveedores de PEMEX, la cual fue autorizada el 16 de noviembre de 2012 por la SHCP mediante el número 2012-10-712-4422.

Esta adecuación presupuestaria se realizó sin que permitiera un mejor cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores del PP P008.

Con oficio núm. DGADDE/315/2013 del 25 de septiembre de 2013, la ASF notificó al Titular del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Economía los hallazgos detectados para que, de considerarlo procedente, en el ámbito de sus atribuciones, realice las

investigaciones correspondientes y, de ser el caso, finque las responsabilidades a que haya lugar e imponga las responsabilidades respectivas.

#### 12-0-10100-07-0265-07-017 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía implemente las medidas respectivas a efecto de que los recursos presupuestados en el Programa Presupuestario P008 "Apoyo a la creación, desarrollo y/o consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad", se destinen al desarrollo de programas orientados al fomento de la capacitación, vinculación de negocios, exportación e innovación tecnológica para impulsar la productividad y competitividad de las MIPYMES; y que las adecuaciones presupuestarias permitan un mejor cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores de ese programa establecido para conducir la política pública en materia de fomento empresarial.

#### **Consecuencias Sociales**

Las MIPYMES representan un elemento fundamental para el crecimiento económico, debido a que contribuyen aproximadamente con el 34.7% del Producto Interno Bruto y generan 7 de cada 10 empleos formales en el país. No obstante, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la actividad empresarial presenta problemas de capacitación para el manejo de los negocios, limitado acceso a tecnologías de la información, y falta de financiamiento para acceder a nuevos mercados internacionales y de vinculación con cadenas productivas, lo cual ha ocasionado que 8 de cada 10 empresas cierren antes de cumplir un año de operación.

Según cifras del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), en el periodo 2008-2012, el número de empleos formales aumentó a una tasa media anual de 13.0%, al pasar de 14.1 a 15.9 millones de empleos en esos años, pero la tasa de desempleo nacional se incrementó en 1.8 puntos porcentuales, al pasar de 3.1% en 2005 a 4.9% en 2012, de acuerdo con lo reportado por el INEGI. En este sentido la política de fomento empresarial es un asunto clave para contribuir a revertir la tasa de desempleo en México.

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

Se determinó(aron) 12 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 17 Recomendación(es) al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar o promover la intervención de la(s) instancia(s) de control competente con motivo de 5 irregularidad(es) detectada(s).

#### **Dictamen: negativo**

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 considera que, en términos generales, la Secretaría de Economía (SE) no cumplió el objetivo del programa presupuestario P008 de conducir la política de fomento empresarial en relación con la formulación de esquemas de planeación y seguimiento, lo que impidió generar las condiciones para contribuir al fomento de nuevas empresas y a la consolidación de las MIPYMES existentes, así como a la generación de empleos en el país, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe y que se refieren principalmente a:

La SE no acreditó que en 2012 desarrolló programas de capacitación para fomentar la gestión empresarial que contribuya a fortalecer la competitividad de las MIPYMES, ni programas para incorporar empresas al Sistema de Información Empresarial Mexicano (SIEM), lo que impidió que esas empresas se vinculen con otros negocios para el impulso del desarrollo empresarial; careció de información para acreditar que realizó programas para la promoción de la oferta exportable de las MIPYMES a efecto de fortalecer la planta productiva nacional, lo cual limitó conducir la incorporación y comercialización de productos en el exterior; y tampoco acreditó que desarrolló programas de fomento en materia de innovación tecnológica para planear y coordinar la inclusión de nuevas tecnologías para el desarrollo de nuevos productos y procesos a fin de favorecer la productividad y competitividad de esas empresas, como lo establece el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía y el objetivo del nivel de componente de la MIR del programa presupuestario P008.

En 2012, la dependencia no estableció mecanismos de medición para evaluar el impacto de la política de fomento empresarial en el mejoramiento de la productividad y competitividad de las MIPYMES, por lo que no fue posible evaluar el cumplimiento de lo establecido en la línea estratégica 1.1.3 del Programa Sectorial de Economía 2007-2012.

La SE ejerció 488.7 millones de pesos con cargo al PP P008 pero no acreditó que se hayan canalizado al desarrollo de programas orientados al fomento de la capacitación, vinculación de negocios, exportación e innovación tecnológica para impulsar la productividad y competitividad de las MIPYMES, ya que el 89.5% del monto erogado se enfocó en nómina e inversión financiera, y se solicitó una ampliación presupuestaria por 29.0 millones de pesos sin que los recursos se vincularan con el cumplimiento de los objetivos, metas e indicadores del programa presupuestario P008, contrario a lo señalado el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Revisar la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del PP P008, para verificar que los objetivos e indicadores se encuentren alineados con los reportados en el Programa Sectorial de Economía 2007-2012 y el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, así como analizar la lógica vertical y horizontal de dicha matriz.
2. Analizar la MIR del PP P008 y los indicadores estratégicos y de gestión para determinar si permiten medir el cumplimiento de la política de fomento empresarial mediante los programas de capacitación, vinculación de negocios con la incorporación de MIPYMES al SIEM, la exportación de bienes y servicios y la innovación tecnológica para contribuir

- a impulsar la productividad y competitividad de las MIPYMES y la eficiencia operativa de la SE.
3. Revisar la información de los programas de capacitación desarrollados por la dependencia, así como el diagnóstico de necesidades específicas de capacitación de las MIPYMES para fomentar una gestión empresarial mediante la transferencia de conocimientos, metodologías y aplicaciones, con la finalidad de mejorar y actualizar los procesos de las empresas.
  4. Analizar la documentación de los programas para incorporar MIPYMES al SIEM, así como la base de datos de las empresas registradas en ese sistema para facilitar la vinculación de negocios y acceder a información sobre las características y ubicación de los establecimientos de comercio, servicios, turismo e industria en el país.
  5. Evaluar la evidencia documental de los programas para fomentar la exportación en las MIPYMES y la base de datos de las empresas que accedieron a este sector para impulsar la actividad empresarial y fortalecer la planta productiva nacional mediante la incorporación y comercialización de productos en el exterior.
  6. Revisar la información de los programas para atender las necesidades tecnológicas de las MIPYMES, mediante la inclusión de nuevas tecnologías para el desarrollo de nuevos productos y procesos de esas empresas a fin de mejorar la productividad y competitividad.
  7. Analizar la documentación correspondiente para evaluar el impacto de la política de fomento empresarial mediante los programas de capacitación, vinculación de negocios con la incorporación de MIPYMES al SIEM, la exportación de bienes y servicios y la innovación tecnológica en el mejoramiento de la productividad y competitividad de las MIPYMES.
  8. Examinar la evidencia documental de la dependencia sobre los resultados del seguimiento de los programas de capacitación que inciden en el desarrollo productivo de las MIPYMES, y las metas y resultados del indicador MIPYMES que recibieron capacitación.
  9. Revisar la información de la dependencia sobre los resultados del seguimiento de los programas para incorporar MIPYMES al SIEM para determinar cómo inciden en el desarrollo productivo de esas empresas, así como las metas y resultados del indicador MIPYMES incorporadas al SIEM.
  10. Analizar la documentación de la dependencia sobre los resultados del seguimiento de los programas para incorporar MIPYMES al sector exportador para determinar cómo inciden en su desarrollo empresarial, así como las metas y resultados del indicador MIPYMES que accedieron al sector exportador.
  11. Evaluar el soporte documental de la dependencia sobre los resultados del seguimiento de los programas para atender las necesidades tecnológicas de las MIPYMES para constatar cómo inciden en su desarrollo productivo, así como las metas y los resultados del indicador MIPYMES atendidas en sus necesidades tecnológicas.

12. Revisar la Cuenta Pública y el Estado del Ejercicio del Presupuesto 2012 de la SE para verificar la aplicación de los recursos asignados al PP P008 y la contribución de este programa al cumplimiento de sus objetivos, metas e indicadores.

#### *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 24, fracción I; artículo 58; y artículo 111.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Programa Sectorial de Economía 2007-2012, línea estratégica 1.1.3; Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, artículo 29, fracción I, III, y VI; artículo 32, fracc. I; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículo tercero, Título Segundo, Capítulo II, Cuarta Norma General de Control Interno; Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), numeral 2; Metodología para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados de los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, numeral 6, inciso d); y Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario P008, objetivo de los niveles de Propósito y Componente.

#### *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.

“El Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) lleva a cabo diversas actividades mediante diferentes programas, mismos que derivan de las atribuciones conferidas a la

Secretaría de Economía, y que se señalan en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre las que se destacan las referidas en el artículo 34 que a la letra dice:

A la Secretaría de Economía le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

X Bis. Coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de escasos recursos en áreas urbanas mediante acciones de planeación, programación, concertación, coordinación, evaluación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, previa calificación, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado.

XXIV.- Promover, orientar, fomentar y estimular el desarrollo de la industria pequeña y mediana y regular la organización de productores industriales.

Asimismo, en el Reglamento Interior de la Secretaría de Economía en su artículo 57 se menciona:

Artículo 57 Bis.- El Instituto Nacional del Emprendedor es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, que tiene por objeto instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo incluyente a emprendedores y a las micro, pequeñas y medianas empresas, impulsando su innovación, competitividad y proyección en los mercados nacional e internacional para aumentar su contribución al desarrollo económico y bienestar social, así como coadyuvar al desarrollo de políticas que fomenten la cultura y productividad empresarial.

Por otra parte, en la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Pequeña y Mediana Empresa se destacan en el artículo 4° los objetivos siguientes:

Artículo 4.- Son objetivos de esta Ley:

I. Establecer:

c) Los instrumentos para la evaluación y actualización de las políticas, programas, instrumentos y actividades de fomento para la productividad y competitividad de las MIPYMES, que proporcionen la información necesaria para la toma de decisiones en materia de apoyo empresarial, y

d) Las bases para que la Secretaría elabore las políticas con visión de largo plazo, para elevar la productividad y competitividad nacional e internacional de las MIPYMES.

II. Promover:

a) Un entorno favorable para que las MIPYMES sean competitivas en los mercados nacionales e internacionales;

Por lo que considerando las atribuciones conferidas a la Secretaría de Economía y lo señalado en la mencionada Ley nace el Programa P008, que para efectos de desarrollar con eficiencia y oportunidad las atribuciones de la Secretaría de Economía se prevé dentro de la clasificación con clave "P" de acuerdo con lo siguiente:

008 Apoyo a la creación, desarrollo y lo consolidación de micro; pequeñas y medianas empresas mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad.

El Programa P008 se implementó a partir del ejercicio fiscal 2008 y se crea en su diseño como un Programa de planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, actividades destinadas al desarrollo de programas y formulación, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas y sus estrategias, así como para diseñar la implementación y operación de los programas y dar seguimiento a su cumplimiento; el programa desde su origen agrupó y desempeñó actividades y programas internos que venía operando la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa y sus Direcciones Generales, ahora INADEM, siendo su objetivo la conducción de la política de fomento empresarial mediante el desarrollo de programas de capacitación para las MIPYMES a efecto de incorporar a las empresas al Sistema de Información Empresarial Mexicano, promover programas para que las empresas accedan al sector exportador e impulsar programas a fin de atender las necesidades tecnológicas de las MIPYMES.

Cabe hacer mención que el PP 008 en su fin se encuentra alineado con los objetivos sectoriales y nacionales de contribuir a la generación de empleos por medio del impulso a la creación de nuevas empresas y a la consolidación de las existentes, y con el objetivo rector establecido en el PND y si bien se realizaron acciones y se dio cumplimiento a las actividades y a los programas agrupados por el PP 008, no fueron suficientes, toda vez que las acciones estuvieron tendientes a la vinculación, apoyo y fortalecimiento de las empresas, pero no lograron un gran impacto en la creación, desarrollo y/consolidación de micro, pequeñas y medianas empresas mediante esquemas dirigidos a incrementar su productividad y competitividad, en razón de que no canalizaron apoyos, no se diseñaron programas rectores de la conducción de la política de fomento empresarial mediante el PP 008, fueron tareas que se realizaron por medio de otros programas, situación que se detecta al inicio de la administración actual en la que se previó el cambio de denominación del programa, a partir de lo siguiente:

1. Cambio del nombre del Programa P008 "Apoyo a la creación, desarrollo y/o consolidación de micro; pequeñas y medianas empresas mediante esquemas o recursos dirigidos a incrementar su productividad y competitividad", por "Instrumentación de políticas de fomento a las micro, pequeñas y medianas empresas y al sector social de la economía".

Asimismo y derivado de la revisión de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) también se detectaron algunas diferencias respecto del cumplimiento de los componentes de la MIR, por lo que considerando las observaciones de mérito emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, el INADEM al percatarse de esta situación efectúa un nuevo planteamiento para la MIR 2014, sin embargo, de la revisión se desprende que aún con la nueva MIR se continúa tratando de un programa "P" de planeación y conducción de política pública, por lo que el INADEM se dará a la tarea de proponer mediante las instancias que correspondan el rediseño del programa y de la MIR de acuerdo con las actividades que se desarrollan mediante el P008, como acciones orientadas a un nuevo planteamiento mediante:

2. Nuevo diseño de la MIR a partir de la alineación de las líneas estratégicas del INADEM y consecuentemente de las metas y objetivos de los programas de dicho Instituto".