

Instituto Nacional de la Economía Social

Apoyo a Organismos del Sector Social de la Economía

Auditoría de Desempeño: 14-0-10D00-07-0234

DE-110

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 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos de fomentar al sector social de la economía y fortalecer las capacidades técnicas y financieras de los organismos de este sector.

Alcance

La revisión al Instituto Nacional a la Economía Social (INAES) abarcó el ejercicio fiscal 2014. Respecto de la profundidad temática, la auditoría realizada al Instituto comprendió: la revisión del diseño del Programa de Fomento a la Economía Social; el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED); la identificación de la población potencial y objetivo; la cobertura del programa; las vertientes de fomento, fortalecimiento y consolidación de los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE); el Sistema de Control Interno; la rendición de cuentas, y los recursos asignados al Sector Social de la Economía (SSE).

En cuanto al diseño se revisó la vinculación de las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social y los objetivos de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) relacionados con la atención del problema público.

En la verificación del Sistema de Evaluación del Desempeño se revisó la congruencia de la lógica vertical y horizontal del Programa presupuestario (Pp) S017 "Programa de Fomento a la Economía Social".

Se revisó la metodología utilizada por el INAES para identificar y cuantificar la población potencial y objetivo y, en relación con la cobertura del Programa de Fomento a la Economía Social, se analizó el número de OSSE que recibieron apoyos en relación con la población potencial y objetivo.

Asimismo, se revisaron las acciones del INAES para el fomento del SSE por medio de los apoyos otorgados; el fortalecimiento del mismo mediante la capacitación; y la consolidación de éstos, con los OSSE que recibieron recursos del programa para un proyecto productivo y que continúan operando después de tres años.

También se evaluó el diseño del Control Interno; en cuanto a la rendición de cuentas se verificaron los resultados de los apoyos otorgados a los OSSE por el INAES publicados en los informes institucionales, y se analizó el Estado del Ejercicio del Presupuesto para verificar la aplicación de los recursos presupuestarios.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño, de la INTOSAI. Los datos proporcionados por la entidad fiscalizada fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del Programa presupuestario S017 “Programa de Fomento a la Economía Social”.

Antecedentes

En México, a partir del siglo XIX, se discutía sobre la existencia de una economía social en la cual se creaban empresas para satisfacer las necesidades de sus socios, produciendo bienes y servicios que respondían a procesos democráticos y un propósito social; dichas empresas no estaban controladas por la administración pública.

La economía social y solidaria es un concepto que designa a las empresas y organizaciones, especialmente a las asociaciones de interés colectivo, comunidades, ejidos, sociedades cooperativas, para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios; que persiguen objetivos tanto sociales como económicos y promueven la solidaridad.^{1/} Algunos de los principios con los que se identifica la economía social son: ^{2/}

- Servir a sus miembros o a la comunidad,
- La iniciativa económica es autónoma respecto del Estado,
- En sus estatutos y código de conducta se establece un proceso democrático de toma de decisiones, lo que implica la necesaria participación de los trabajadores y usuarios,
- Se da prioridad a la gente y su trabajo por encima del capital en la distribución de los ingresos y excedentes,
- Sus actividades se basan en los principios de participación y en la responsabilidad individual y colectiva.

En el diagnóstico elaborado por el INAES se señala que en México, la economía social surge como resistencia y, a veces, adaptación a los procesos de desregulación del trabajo, así como respuesta a la crisis que provocó el retiro de las funciones reguladoras del Estado de las actividades mercantiles y financieras, a la privatización de los espacios públicos, el corporativismo, clientelismo y paternalismo, apelando a la práctica de la autogestión social como una forma de democracia directa al margen de los círculos del poder político tradicional, lo cual desencadenó diversas formas de trabajo asociado asalariado. ^{3/}

^{1/} Conferencia Regional de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Economía Social, octubre 2009.

^{2/} Diagnóstico del Programa Fomento a la Economía Social, Anexo 1 Aproximación general al origen y evolución histórica del concepto de Economía Social en México y el mundo, págs. 9-10, diciembre 2013.

^{3/} *Ibidem*, pág. 43.

El concepto de economía social se ha usado para hacer referencia a un proceso de articulación social que abarca amplios sectores de la población marginada o en condición de pobreza, los cuales han decidido realizar alguna actividad organizada en forma de empresa o de asociación civil, con reconocimiento legal o sin él, para lograr la reinserción productiva del sector social en el sistema económico general para evitar la exclusión de estos sectores. ^{4/}

Al SSE se le identifica como un sistema socioeconómico basado en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano, el cual se conforma por OSSE que se entienden como una empresa que trabaja para un propósito social y debe tener un sentido claro de su "misión social", lo que significa que sabrá cuál es la diferencia que trata de hacer, a quiénes busca ayudar y cómo planea hacerlo. Obtienen la mayor parte de sus ingresos de la venta de bienes o servicios y debe tener reglas claras acerca de lo que hace con las ganancias, reinvirtiéndolas para hacer avanzar su "misión social". ^{5/}

Este sector es imprescindible para la inclusión económica, social y financiera, justamente por tratarse del único sector que trabaja en espacios sociales donde la economía tradicional no tiene interés. ^{6/} No obstante, los OSSE presentan problemas para su creación, fortalecimiento y consolidación como sector. La desventaja del SSE frente al privado y público es que no está considerado como un factor de impulso a la generación de la riqueza nacional y del bienestar de los mexicanos, debido a que los logros asociativos y empresariales de los organismos que forman parte del SSE no son difundidos o socializados adecuadamente. Las causas de dichos problemas son las siguientes:

- Existen problemas para la creación, fortalecimiento y consolidación de los OSSE.
- Falta de acceso al financiamiento.
- Falta de vinculación para formar cadenas productivas entre los OSSE.

Sin embargo, las contribuciones de los OSSE son fundamentales en términos de inclusión económica, ya que actúa fortaleciendo el tejido social, formando ciudadanía activa, fomentando la equidad de género y rescatando la cultura popular. Estas contribuciones, al no ser reconocidas socialmente provocan la invisibilidad de estas formas asociativas y empresariales que forman parte del SSE, lo que a su vez conduce a la falta de atención de sus necesidades básicas, especialmente las financieras, técnicas y de comercialización. ^{7/}

En cuanto a la política pública, se considera que ha evolucionado desde 1983, cuando se reforma el artículo 25 constitucional y a partir de entonces se reconoce un tercer sector económico: el "sector social de la economía", el cual está conformado por organismos de naturaleza distinta a los que pertenecen tradicionalmente a los sectores público y privado, que son los OSSE.

^{4/} Ibídem, pág. 44.

^{5/} Diagnóstico del Programa Fomento a la Economía Social, pág. 16, diciembre 2013.

^{6/} Ibídem, pág. 5.

^{7/} Ibídem, pág.6.

En 1991, por Decreto del Ejecutivo Federal, el Programa Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad ^{8/} inició operaciones con el propósito de impulsar y orientar el desarrollo productivo de campesinos, indígenas y grupos urbanos mediante acciones coordinadas entre la Federación, los estados y los municipios, así como con la participación del sector social y privado, capaz de incorporar a grupos y organizaciones sociales.

Para instrumentar dicho programa se creó la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad (CGFONAES), la cual se constituyó como un órgano desconcentrado de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), encargada de apoyar, técnica y financieramente, los proyectos productivos de los pequeños productores rurales y grupos urbanos marginados, que serían la base para desarrollar organismos sociales. Su propósito fundamental era impulsar el trabajo productivo de los campesinos, indígenas y grupos con escasos recursos de las áreas urbanas mediante apoyos a las actividades agrícolas, forestales, agroindustriales, extractivas, microindustriales, entre otras.

En mayo de 1992, ^{9/} con motivo del Decreto que reforma, adiciona, y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) a la cual se le transfirieron algunas atribuciones de la entonces SPP, entre ellas, las de la CGFONAES, cuyo Consejo Consultivo fungía como una instancia de participación ciudadana que tenía por objeto emitir opiniones y formular propuestas sobre la conducción de las acciones y proyectos productivos del programa.

En marzo de 2001, derivado de las reformas del Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la CGFONAES se convirtió en un órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía. ^{10/} El 23 de mayo de 2012, se expidió el decreto por el que se emite la Ley de la Economía Social y Solidaria (LESS), ^{11/} con el objetivo de establecer mecanismos para facilitar la organización y la expansión de la actividad económica del sector social y la responsabilidad del fomento e impulso por parte del Estado.

En el mismo decreto se estableció la creación del Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, asumiendo las funciones de la CGFONAES con los recursos que estaban asignados a esta coordinación; con el objetivo de instrumentar políticas públicas, y con el fin de fomentar y fortalecer las capacidades técnicas y financieras de los OSSE. Para llevar a cabo estas funciones, el instituto tiene a su cargo el Programa de Fomento a la Economía Social, ^{12/} cuyo objetivo es subsidiar con apoyos económicos y en especie a los OSSE, mediante tres tipos de apoyos establecidos en las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2014, los cuales se describen a continuación:

^{8/} Diario Oficial de la Federación, 4 de diciembre de 1991. Decreto por el que se establece el Programa y el Fondo de Apoyo a las Empresas de Solidaridad.

^{9/} Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 1992, Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

^{10/} Diario Oficial de la Federación, 6 de marzo de 2001, Decreto por el que se reforma al reglamento interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

^{11/} Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo de 2012, Decreto por el que se expide la Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título I.

^{12/} *Ibidem*. Título II.

- 1) Proyecto Escala.- Estrategia institucional para facilitar la inclusión productiva de jóvenes mediante el apoyo para anteproyectos y proyectos productivos.
- 2) Integra.- Apoyos integrales para la ejecución, desarrollo y consolidación de proyectos productivos nuevos o vinculación en redes o cadenas de valor, con participación de OSSE en los que participan personas en situación de vulnerabilidad, y los integrados exclusivamente por mujeres.
- 3) Crece.- Apoyos para inversión, desarrollo organizativo y empresarial, desarrollo comercial, organización de eventos comerciales.

Resultados

1. En este resultado se evaluó el diseño del Programa de Fomento a la Economía Social, mediante el análisis de la vinculación de las reglas de operación con los objetivos de la Matriz de Indicadores para Resultados en cuanto a la atención del problema público relativo a que el SSE no se ha consolidado como una opción de inclusión productiva, laboral y financiera.

Problema Público	El sector social de la economía no se ha consolidado como una opción de inclusión productiva, laboral y financiera.
Objetivo del PND 2013-2018	Desarrollar los sectores estratégicos del país.
Objetivo del PRODEINN 2013-2018	Impulsar a los emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de los organismos del sector social de la economía.

VINCULACIÓN ENTRE LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE FOMENTO A LA ECONOMÍA SOCIAL 2014 Y LA MIR DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO (Pp) S017

Numeral	Reglas de operación	Vínculo con la MIR
1. Introducción	<p>Deber ser:</p> <p>La introducción debe contener la problemática específica que se atiende con la operación del programa, señalar por qué existe el programa, hacia quién va dirigido, e incorporar un glosario de términos y definiciones.</p> <p>Contenido:</p> <p>El Programa de Fomento a la Economía Social es la herramienta del Ejecutivo Federal orientada a otorgar apoyos para la constitución, desarrollo, consolidación y expansión de los OSSE, y la participación de éstos en esquemas de financiamiento social. El sentido comunitario y de integración que se genera en los individuos con el trabajo asociativo y solidario, hacen del sector social un mecanismo de inclusión de aquellos segmentos de la población que se encuentran en desventaja y que enfrentan obstáculos para el acceso a oportunidades de inserción laboral, productiva y financiera. El INAES considera que el Programa debe poner particular interés en jóvenes, mujeres y población en situación de vulnerabilidad, mediante estrategias de atención transversales.</p> <p>Con el propósito de contribuir a lo anterior, el Programa de Fomento a la Economía Social ha diseñado esquemas de financiamiento y convocatorias que puedan dar respuesta a las necesidades específicas de las mujeres y de la población en situación de vulnerabilidad en materia de inclusión productiva.</p> <p>Análisis:</p>	<p>Deber ser:</p> <p>Conforme a lo señalado en los lineamientos, la problemática específica que se atiende con la operación del Pp debe coincidir con la descrita en el árbol de problema y con la referida en el diagnóstico del programa. Además, los objetivos del programa deberán estar alineados con los de la planeación nacional.</p> <p>Análisis:</p> <p>La problemática descrita en la introducción de la reglas de operación sobre los segmentos de la población que se encuentran en desventaja y que enfrentan obstáculos para el acceso a oportunidades de inserción laboral, productiva y financiera está vinculada con la descrita en el árbol de problemas que remitió el instituto y con los descritos en el diagnóstico sobre la falta de inclusión productiva, laboral y financiera a la que se enfrenta el SSE.</p> <p>Sin embargo, la problemática descrita en la introducción no hace mención de un desarrollo empresarial de los OSSE al que apunta el objetivo del PRODEINN 2013-2018, que está, mayormente, vinculado con otro tipo de población objetivo como las MIPYMES, ni tampoco refiere la necesidad del SSE de ser desarrollado, como lo indica el objetivo del PND 2013-2018. Por lo cual, no es clara la alineación del programa con el objetivo sectorial y nacional.</p>

Numeral	Reglas de operación	Vínculo con la MIR
	<p>La problemática de la falta de inclusión productiva, laboral y financiera a la que se enfrenta el SSE es la que da origen al Programa de Fomento a la Economía Social.</p> <p>Asimismo, se menciona que el programa va dirigido a los OSSE y que tendrá una atención prioritaria a jóvenes, mujeres y personas en situación de vulnerabilidad para facilitar su inclusión productiva.</p> <p>Las reglas de operación contienen un apartado de Definiciones en el que se detallan los conceptos necesarios para su entendimiento.</p>	
<p>2. Objetivo general.</p>	<p>Deber ser:</p> <p>El objetivo establece el propósito del programa en términos de su impacto económico o social y que responden a procesos de planeación de largo plazo.</p> <p>Contenido:</p> <p>Fomentar, desarrollar y fortalecer las capacidades técnicas, administrativas, financieras, de gestión, formación de capital y comercialización del sector social de la economía, para consolidarlo como opción viable de inclusión productiva, laboral y financiera.</p> <p>Análisis:</p> <p>Se considera que la intención del programa descrita en las reglas incluye el impacto económico que éste pretende alcanzar, en términos de que el SSE se consolide como una opción viable de inclusión productiva, laboral y financiera.</p> <p>No obstante, la multiplicidad de elementos del objetivo establecido en las reglas dificulta una evaluación precisa acerca de su cumplimiento y del resultado que pretende alcanzar, ya que no especifica a qué se refiere con cada uno de los propósitos sobre, fomentar, desarrollar y fortalecer las capacidades técnicas, administrativas, financieras, de gestión, formación de capital y comercialización del sector social de la economía.</p>	<p>Deber ser:</p> <p>El objetivo del programa debe vincularse con el objetivo de Fin identificado en la MIR y debe alinearse con los objetivos derivados del proceso de planeación nacional, así como estar asociado con uno o más indicadores.</p> <p>Objetivo de Fin: Contribuir a elevar la productividad de los trabajadores, de las empresas y de los productores del país mediante el fomento del sector social de la economía.</p> <p>Dicho objetivo es medido con el indicador siguiente: Índice global de productividad laboral de la economía, basado en horas trabajadas.</p> <p>Análisis:</p> <p>No están vinculados, pues, si bien, el objetivo del programa es congruente con lo que se tiene identificado como problema público, y el objetivo de Fin de la MIR es congruente con los objetivos de planeación nacional y sectorial, éste indica que mediante el fomento al SSE se contribuye a elevar la productividad de los trabajadores, las empresas y los productores del país; sin embargo, la lógica no es correcta, dado que no todos los productores, empresas y trabajadores del país pertenecen al SSE o son afectados por él. Además, en el objetivo de Fin, no se describe la contribución del programa en términos de inclusión laboral y financiera como se señala en el objetivo del programa.</p>
<p>3. Objetivos específicos.</p>	<p>Deber ser:</p> <p>Los objetivos específicos establecen lo que se desea alcanzar con el programa; son concisos, alcanzables y medibles.</p> <p>Análisis:</p> <p>Las reglas de operación del programa no cuentan con objetivos específicos.</p>	<p>Deber ser:</p> <p>El objetivo específico del programa deberá ser único y coincidir con el registrado en el resumen narrativo del nivel Propósito de la MIR.</p> <p>Análisis:</p> <p>No hay vínculo con la MIR dado que el programa no cuenta con objetivos específicos.</p>
<p>4. Cobertura</p>	<p>Deber ser:</p> <p>Señala el ámbito geográfico de aplicación del programa.</p> <p>Contenido:</p> <p>El Programa, por medio de sus Delegaciones, tiene cobertura en las 31 entidades federativas y el Distrito Federal.</p> <p>Análisis:</p> <p>La cobertura es congruente con el problema identificado, ya que el SSE no es exclusivo de algunas zonas del país, sino que coexiste junto al público y el privado a lo largo del país.</p>	<p>Deber ser:</p> <p>La cobertura debe ser consistente con la problemática descrita mediante la metodología del marco lógico y con el diagnóstico del programa.</p> <p>Análisis:</p> <p>El diagnóstico menciona que el SSE y la falta de inclusión productiva, laboral y financiera se extiende a todo el país. Asimismo, el programa incorporó en su MIR un indicador para medir la cobertura de la población atendida denominado "Porcentaje de solicitudes que reciben formalmente la entrega del apoyo" el cual es medido con el método de cálculo siguiente: (Número de solicitudes registradas que reciben formalmente la entrega del apoyo en el año t / Número de solicitudes registradas en el año t) x 100.</p>

Numeral	Reglas de operación	Vínculo con la MIR
<p>5. Población objetivo</p>	<p>Deber ser: La población objetivo especifica las características de la población a la que va dirigido el programa.</p> <p>Contenido: Organismos del Sector Social de la Economía señalados en el Catálogo de los OSSE elaborado por el INAES.</p> <p>Análisis: Las reglas no especifican claramente quiénes son los organismos que son susceptibles de solicitar un apoyo, ya que hay que remitirse al Catálogo de los OSSE para conocer dichos organismos.</p>	<p>Deber ser: La población deberá ser consistente con la identificada en el nivel de Propósito en la MIR, especificando claramente a quién va dirigido el programa y sus principales atributos.</p> <p>Objetivo del nivel Propósito: Los organismos del sector social de la economía crecen y se consolidan como una opción de inclusión productiva, laboral y financiera.</p> <p>Análisis: Existe un vínculo, ya que la población objetivo identificada en las reglas de operación es consistente con la identificada en a nivel Propósito en la MIR.</p>
<p>6. Característica de los apoyos</p>	<p>Deber ser: Define los diferentes tipos de apoyo que se otorgan, en efectivo o en especie, señalando montos por entregar.</p> <p>Contenido: Los apoyos pueden ser en especie (como la capacitación) o efectivo, y complementarios o complementados con la aportación de los sectores público, privado o social, en la proporción y monto que se establezcan en la convocatoria y el instrumento jurídico formalizado.</p> <p>Los tipos de apoyo otorgados a OSSE u organismos legalmente constituidos son: Proyecto escala Integra Crece</p> <p>Análisis: Las reglas definen los tipos de apoyo que otorga el programa por tipo de población objetivo y, aunque, dice que éste otorga apoyos en efectivo o en especie, no especifica a cuál de dichas categorías pertenece cada modalidad.</p> <p>En cuanto a los montos de los apoyos y la frecuencia con la que éstos se otorgan no están descritos en este apartado y se indica que se encuentran en el Anexo 1 de las reglas.</p> <p>Respecto de la población a la que dirige cada tipo de apoyo, no está descrita en los términos en cómo se describe la población potencial a la cual debe centrarse el otorgamiento de los apoyos.</p>	<p>Deber ser: Los tipos de apoyo deberán corresponder, en relación uno a uno, a los Componentes de la MIR.</p> <p>Objetivo de nivel Componente: Proyectos productivos, nuevos o en operación, iniciados, desarrollados, consolidados o vinculados en redes o cadenas de valor.</p> <p>Análisis: Se observó que no hay vinculación de las reglas de operación con la MIR, ya que no existe relación uno a uno con los tipos de apoyos descritos en las reglas de operación, dado que sólo se establece un objetivo de dicho nivel, el cual no hace referencia a los apoyos del Proyecto escala, Integra o Crece.</p> <p>Asimismo, los indicadores para medir el cumplimiento del objetivo mencionado no son suficientes para evaluar los resultados de cada uno de los tipos de apoyos en sus diferentes modalidades.</p>
<p>7. Coordinación institucional</p>	<p>Deber ser: Mecanismos de coordinación necesarios para garantizar que los programas y acciones no se contrapongan, afecten o presenten duplicidades con otros programas o acciones del gobierno federal.</p> <p>Contenido: La coordinación institucional y vinculación de acciones busca potenciar el impacto de los recursos, fortalecer la cobertura de las acciones, explotar la complementariedad y reducir gastos administrativos.</p> <p>El INAES podrá establecer acciones de coordinación con dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal, municipal y local, en el marco de las presentes Reglas de Operación y demás normativa aplicable.</p> <p>El INAES establecerá los mecanismos necesarios para garantizar que los apoyos solicitados u otorgados, respecto</p>	<p>Deber ser: Los mecanismos establecidos en las reglas deberán ser consistentes con los supuestos de la MIR relacionados con la Coordinación Interinstitucional.</p> <p>Análisis: El INAES remitió los Lineamientos para determinar la duplicidad del apoyo con los que se mantiene comunicación y se intercambia información con diversas instancias del orden federal que operan programas federales que atiendan población objetivo similar u otorguen apoyos similares o idénticos, a efecto de evitar duplicidad de apoyos; no obstante, en la MIR 2014 no se señalaron supuestos al respecto.</p>

Numeral	Reglas de operación	Vínculo con la MIR
	<p>del Programa y otros programas del gobierno federal, no presenten duplicidades.</p> <p>Se considerarán duplicidades cuando los interesados:</p> <p>a) Además de la solicitud presentada ante el INAES, registren en el mismo ejercicio fiscal, una o más solicitudes para obtener un apoyo similar del Programa o de otro programa federal.</p> <p>b) Hayan sido beneficiarios de apoyos del programa en los dos últimos ejercicios fiscales inmediatos anteriores. Este supuesto no será aplicable en los casos expresamente previstos en estas Reglas de Operación.</p> <p>c) Hayan sido beneficiarios de otro programa federal en apoyos similares, para conceptos de gasto no complementarios, en los dos últimos ejercicios fiscales inmediatos anteriores.</p> <p>Análisis:</p> <p>Aunque en la reglas se señala los casos en los que se considera que existe duplicidad, no se detallan los mecanismos para garantizar que los apoyos solicitados u otorgados, respecto del Programa de Fomento a la Economía Social y otros programas del gobierno federal, no presenten duplicidades.</p>	
8. Operación	<p>Deber ser:</p> <p>Es la descripción cronológica y genérica de las etapas que se deben seguir en la ejecución del programa, identificando actores y tiempos. Describe de manera clara y precisa los pasos que sigue el beneficiario desde sus solicitud de ingreso hasta que recibe el apoyo.</p> <p>Contenido:</p> <p>Se señala un proceso de solicitud, evaluación, autorización, formalización y comprobación detallado en el anexo 2 de la reglas de operación conforme a los elementos siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Publicación de la convocatoria. 2. Recepción de las solicitudes. <ol style="list-style-type: none"> i. Pre-registro (no aplica para Proyecto Escala ni Crece). ii. Registro definitivo de solicitudes y entrega de documentación. 3. Evaluación de solicitudes. 4. Validación en campo. 5. Autorización de solicitudes. 6. Formalización de entrega del apoyo. 7. Comprobación de los apoyos otorgados. <p>Análisis:</p> <p>En las reglas de operación se describe puntualmente cada uno de los procesos señalados, identifica actores y tiempos, y precisa los pasos que sigue el beneficiario desde sus solicitud de ingreso hasta que recibe el apoyo.</p>	<p>Deber ser:</p> <p>Dentro de la mecánica de operación del Pp se deberá enunciar las principales actividades de los Componentes del programa; esta información deberá ser consistente con las Actividades identificadas en la MIR.</p> <p>Los objetivos de nivel de actividad establecidos en la matriz del programas son los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> A1. Publicación de convocatorias que promuevan e impulsen proyectos productivos para los organismos del sector social de la economía. A2. Servicio que otorgan las delegaciones. A3. Procedimiento de validación y evaluación de solicitudes. A4. Formalización de los apoyos a las solicitudes registradas que pasaron las etapas. A5. Comprobación de la entrega de recursos de proyectos productivos. <p>Análisis:</p> <p>Como parte de la mecánica de operación del programa, en la MIR se enuncian las principales actividades de sus componentes, las cuales son consistentes con los objetivos del nivel de Actividad. Sin embargo, no son suficientes para medir cada uno de los pasos del proceso, pues, la MIR no cuenta con objetivos sobre la recepción de solicitudes, ni sobre la autorización de éstas. Además, en este apartado de las reglas no se hace referencia al servicio que otorgan las delegaciones, como lo indica el objetivo A2 del nivel de Actividad.</p>

FUENTE:Elaborado por la ASF con base en la Información remitida con oficio núm. CGAF/0446/2015 del 21 de julio de 2015 por el Instituto Nacional de la Economía Social.

El diseño del Programa de Fomento a la Economía Social tiene debilidades en el contenido de sus reglas de operación, debido a que no hay una clara definición de los conceptos fundamentales incluidos en el objetivo del programa, como el fomento, fortalecimiento y consolidación. Además, los objetivos de la MIR del Pp S017 no están vinculados adecuadamente con las reglas, ya que no hay una clara alineación del programa con los objetivos sectorial y nacional, en cuanto al desarrollo del SSE y del desarrollo empresarial de los OSSE; además, no se describe en el objetivo de Fin de la MIR la contribución del programa en términos de inclusión laboral y financiera, y la falta de objetivos específicos en las reglas de operación limita verificar el cumplimiento del objetivo general así como en la medida en que se está avanzando en la atención del problema público. Asimismo, no se precisan los mecanismos para garantizar que no presenten duplicidades en la entrega de los apoyos, por lo que se incumplen los numerales 1 y 5 de los “Lineamientos para la vinculación de la Matriz de Indicadores para Resultados y las reglas de operación de los programas correspondientes”.

14-0-10D00-07-0234-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de la Economía Social analice las causas por las que no están vinculados los objetivos de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario S017 "Programa de Fomento a la Economía Social" con las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social 2014, y el porqué en éstas no se incluyeron objetivos específicos; y con base en los resultados adopte las medidas para que la MIR y las reglas de operación estén vinculadas y se incluyan objetivos específicos a fin de medir los avances en la atención del problema público e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para dar cumplimiento a los numerales 1 y 5 de los Lineamientos para la vinculación de la Matriz de Indicadores para Resultados y las reglas de operación de los programas correspondientes.

2. Análisis de la lógica vertical y horizontal

En este resultado se analizó la lógica vertical y horizontal de la MIR del Programa Presupuestario (Pp) S017 “Programa de Fomento a la Economía Social”, con el fin de determinar si sus indicadores son adecuados para medir el cumplimiento de su objetivo.

a) Análisis de los objetivos por nivel del programa (lógica vertical)

Se determinó que en la lógica vertical de la MIR del Pp S017 existe una relación causal entre los niveles de Fin y Propósito, en tanto que el nivel de Componente no define de forma clara los productos y servicios que entrega el programa, además, hace falta un objetivo de nivel de componente para cada tipo de apoyo que se otorga. Por ello, no es posible establecer si hay una relación causal del nivel de Actividad con los demás niveles de la matriz, pues no es posible un pronunciamiento sobre si las actividades son suficientes para cumplir con los componentes.

En cuanto al reporte de los avances trimestrales de los indicadores, se verificó que el Pp S017 no cuenta con indicadores en el Programa de Egresos de la Federación 2014 y no reportó avances en los Informes Trimestrales sobre la situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2014; no obstante, se cumplió en tiempo y forma con la obligación de registrar los avances de los indicadores de la MIR en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH).

b) Análisis de los indicadores del programa (lógica horizontal)

En el análisis de la lógica horizontal se considera que el indicador del nivel Fin denominado “Índice global de productividad laboral de la economía, basado en horas trabajadas”, si bien se relaciona con el objetivo no es imputable al programa revisado.

En el nivel de Propósito el método de cálculo del indicador no es adecuado para medir el objetivo, dado que se utiliza como base una población diferente a la que se dirige el Programa de Fomento a la Economía Social, por lo cual no es posible medir la consolidación de los OSSE en los términos de su inclusión productiva, laboral y financiera.

En el caso de los indicadores de Componente, el 5 y 7 no son adecuados puesto que los apoyos Crece no tienen una modalidad que se dirija únicamente a mujeres o a población en situación de vulnerabilidad, como lo indican sus definiciones. Asimismo, los indicadores 4,5 y 6 de dicho nivel hacen referencia a un tipo de población diferente de la descrita como población objetivo.

En cuanto al nivel de actividad, los indicadores se vinculan con sus objetivos y son congruentes con su definición y método de cálculo; sin embargo, se considera que los indicadores 10 y 11 no son útiles para evaluar los resultados del programa y el 15 sería más adecuado diseñar un denominador que incluya el número de solicitudes que fueron evaluadas técnicamente como positivas, por lo que se incumple lo establecido en el capítulo IV.2.2, numerales 2 y 3, de la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Asimismo, los indicadores establecidos en la matriz no permiten la medición de resultados referentes a la capacitación de los OSSE, lo que incumple lo establecido en el artículo 110, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

14-0-10D00-07-0234-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Economía Social investigue las causas por las que la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa presupuestario S017 "Programa de Fomento a la Economía Social" no tiene relación causa-efecto entre los niveles de la matriz, ni cuenta con los indicadores para evaluar el cumplimiento de los objetivos relativos a fomentar, fortalecer y consolidar a los Organismos del Sector Social de la Economía; y con base en los resultados actualice la MIR, e informe a la Auditoría Superior de la Federación el avance de las medidas adoptadas para cumplir con lo establecido en artículo 110, párrafo cuarto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y los numerales 2 y 3, Capítulo IV.2.2 de la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados.

3. Población potencial y objetivo

En este resultado se verificó que el INAES identificó y cuantificó la población potencial y objetivo del SSE.

a) Población potencial

POBLACIÓN POTENCIAL DEL PROGRAMA DE FOMENTO A LA ECONOMÍA SOCIAL, 2014
(Organismos del Sector Social de la Economía)

Figura Jurídica	Población Potencial 2014	Participación (%)
Ejidos ^{1/}	29,555	48.5
Comunidades ^{2/}	2,359	3.9
Uniones de ejidos ^{2/}	6,426	10.5
Uniones de comunidades	n.d.	n.d.
Asociaciones Rurales de Interés Colectivo (ARIC) ^{2/}	928	1.5
Sociedades de Producción Rural (SPR) ^{2/}	9,471	15.5
Uniones de Sociedades de Producción Rural ^{2/}	729	1.2
Sociedades Mercantiles	340	0.6
Cajas de ahorro de trabajadores ^{3/}	1,540	2.5
Sociedades Cooperativas de Producción y de Consumo ^{2/}	3,059	5.0
Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo (SOCAPS) ^{3/}	245	0.4
Organismos Cooperativos (Uniones, Federaciones y Confederaciones de Sociedades Cooperativas) ^{4/}	2,685	4.4
Sociedades de Solidaridad Social	1,744	2.9
Sociedades Mutualistas	n.d.	n.d.
Uniones de Crédito ^{2/}	1,680	2.8
Sociedades Financieras Comunitarias	n.d.	n.d.
Sociedades Financieras de Objeto Múltiple No Reguladas ^{4/}	182	0.3
Población Potencial Total en OSSE	60,943	100.0

FUENTE: Información remitida con oficio núm. CGAF/0446/2015 del 21 de julio de 2013 por el Instituto Nacional de la Economía Social.

^{1/} Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) 2013.

^{2/} INEGI 2007.

^{3/} Comisión Nacional Bancaria y de Valores 2013.

^{4/} Comisión Nacional de Cooperación Pesquera 2009.

n.d. No disponible.

El INAES acreditó que la población potencial se determinó con base en la información obtenida de los datos de diversas fuentes publicadas en diferentes años, ya que no existe información estandarizada y de una fuente única para identificar a los OSSE. Los resultados obtenidos de las distintas bases de datos permiten obtener un total de 60,943 OSSE identificables y susceptibles de ser apoyados.

Las figuras jurídicas señaladas en el cuadro anterior constituyen el catálogo de los OSSE, elaborado por el INAES, en el que se señala quiénes podrán postularse para recibir los apoyos que otorga el Programa de Fomento a la Economía Social. Se observó que los Ejidos concentran la mayor parte de la población potencial y representan el 48.5% del total, seguido de las Sociedades de Producción Rural el 15.5% y las Uniones de Ejidos el 10.5%, principalmente.

a) Población objetivo

Con la revisión de la información proporcionada por el INAES se constató que cuenta con una metodología para determinar la población objetivo que atenderá el Programa de Fomento a la Economía Social, la cual es de 6,540 OSSE; no obstante, dicha población no está actualizada. La entidad indicó que una de las causas es la falta de precisión en el presupuesto asignado al programa. Además, no estableció la identificación de dicha población por grupo específico, región del país, entidad federativa y municipio.

En conclusión, se verificó que la entidad fiscalizada estableció una metodología cualitativa para establecer la población potencial que presenta la necesidad o problema que justifica el programa, pero no cuenta con una metodología cuantitativa para reunir información estandarizada y de una fuente única para cuantificar la totalidad de los OSSE. Asimismo, dado que la cuantificación de la población objetivo se basa en la cuantificación de la población potencial, el INAES no tiene identificados datos reales sobre la población que puede recibir los recursos federales por medio del Programa de Fomento a la Economía Social. Además, la población objetivo identificada no está desagregada por grupo específico, región del país, entidad federativa y municipio, en contravención del artículo 75, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

14-0-10D00-07-0234-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Economía Social evalúe las causas por las que no identificó con precisión en su metodología la población objetivo del Programa presupuestario S017 "Programa de Fomento a la Economía Social" desagregada por región del país, entidad federativa y municipio; y con base en los resultados adopte las medidas para determinar a la población objetivo con dicha desagregación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación las conclusiones de su análisis y los avances de las medidas pertinentes a efecto de cumplir con lo establecido en el artículo 75, fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

4. Cobertura del Programa de Fomento a la Economía Social

En este resultado se determinó la cobertura de la población atendida por medio del Programa de Fomento a la Economía Social en relación con la población potencial y objetivo.

CÁLCULO DE COBERTURA DE LOS OSSE, 2014

Población Potencial (1)	Población Objetivo (2)	Población atendida (3)	Población atendida /Población Potencial (4)= (3)/ (1)	Población atendida / Población Objetivo (5)= (3)/ (2)	Comentarios
60,943	6,540	6,467	10.6%	98.9%	Se presenta como población atendida el número de OSSE a los que les fueron otorgados apoyos.

FUENTE: Información remitida con oficio núm. CGAF/0446/2015 del 21 de julio de 2013 por el Instituto Nacional de la Economía Social. Datos de la Secretaría de Economía.

Se observó que en 2014, el INAES otorgó apoyos a 6,467 OSSE, cifra que representó el 10.6% respecto de los 60,943 OSSE considerados como población potencial y un 98.9% de los OSSE determinados como población objetivo.

En conclusión, se determinó que en 2014 el INAES estimó una cobertura del 10.6% respecto del total de OSSE identificados y atendió un 98.9% de la población objetivo determinada por la entidad, lo cual se ajusta a sus metas programadas en cuanto a los apoyos otorgados a los OSSE; asimismo, reportó trimestralmente indicadores de avance conforme a los "Lineamientos Generales para la Integración de Informes Trimestrales de Programas Sujetos a Reglas de Operación y Otros Subsidios" para evaluar la cobertura del programa relativos a los apoyos de dichos organismos como lo establece el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

5. Fomento a los Organismos del Sector Social de la Economía

Con este resultado se verificó que con los apoyos otorgados se fomentó a los OSSE por medio del Proyecto Escala, Integra y Crece del Programa de Fomento a la Economía Social, por lo cual se evaluó conforme a los siguientes aspectos: a) cumplimiento de metas y b) visita técnica.

a) Cumplimiento de metas

Con el análisis del reporte de metas que remitió el instituto se determinó lo siguiente:

CUMPLIMIENTO DE METAS POR TIPO DE APOYO DEL PROGRAMA DE FOMENTO A LA ECONOMÍA SOCIAL, 2014
(miles de pesos)

Tipo de apoyo	Metas Programadas		Metas alcanzadas		Porcentaje de cumplimiento	
	Apoyos (1)	Presupuesto (2)	Apoyos (3)	Presupuesto (4)	Apoyos (6)=[(3)/(1)*100]	Presupuesto (5)=[(4)/(2)*100]
Proyecto Escala	3,337	105,000.0	489	4,890.0	14.7	4.7
Integra	6,040	1,963,119.8	5,371	2,067,378.9	88.9	105.3
Crece	1,643	40,590.0	188	17,741.3	11.4	43.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Información remitida con oficio núm. CGAF/0446/2015 del 21 de julio de 2015 por el Instituto Nacional de la Economía Social.

Con los datos contenidos en el cuadro anterior se determinó lo siguiente:

Proyecto Escala

En 2014, se otorgaron 489 estímulos a anteproyectos productivos o apoyos a proyectos productivos a jóvenes por medio del Proyecto Escala que representó un cumplimiento de 14.7% de lo programado para este tipo de apoyo. Se ejerció un monto de 4,890 miles de pesos, el 4.7% de los recursos presupuestados.

Integra

En 2014, se otorgaron 5,371 apoyos para la ejecución, desarrollo y consolidación de proyectos productivos nuevos, o vinculación en redes o cadenas de valor, otorgados a OSSE en los que participan personas en situación de vulnerabilidad y los integrados exclusivamente por mujeres, lo que representó un cumplimiento de 88.9% de la meta programada para los

apoyos Integra. Se ejercieron 2, 067,378.9 miles de pesos, el 105.3% del presupuesto programado para este tipo de apoyo.

Crece

En 2014, se otorgaron 188 apoyos para inversión, desarrollo organizativo y empresarial, desarrollo comercial, organización de eventos comerciales, que representó un cumplimiento de 11.4% de la meta programada para los apoyos Crece. Se ejerció el 43.7% del presupuesto programado que fue de 40,590.0 miles de pesos.

En conclusión, se observó que el INAES no cumplió con sus metas programadas en relación con el fomento de los OSSE para el ejercicio fiscal 2014, ya que de los apoyos otorgados se reportó un cumplimiento para el Proyecto Escala de 14.7%; para los apoyos Integra de 88.9%, y para los apoyos Crece de 11.4%. En relación con las metas presupuestales el cumplimiento reportado fue de 4.7%, 105.3% y 43.7% respectivamente, por lo que se incumplió el artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria relativo a que los ejecutores de gasto serán responsables de la administración por resultados, para ello deberán cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas. Además, con el porcentaje de cumplimiento de metas presupuestales y de los apoyos en 2014, se concluye que el instituto presenta debilidades en la programación y presupuestación, en contravención de lo establecido en el artículo 24, fracción I, de la misma ley.

b) Visita técnica

Se realizó un estudio de caso en la Delegación del INAES en Yucatán para evaluar, como parte del alcance de la auditoría de desempeño, el proceso de solicitud-evaluación-autorización-formalización-comprobación de los apoyos otorgados en 2014; dicho proceso inicia con la convocatoria para ingresar solicitudes de apoyo y concluye con la comprobación de la aplicación del recurso.

En la visita se revisó que los expedientes de los 126 apoyos Integra y Crece otorgados en Yucatán en 2014 estuvieran integrados de acuerdo con los requisitos establecidos en el Anexo 2 de las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social, y se realizó una visita física a tres OSSE.

Revisión de expedientes

Con la revisión de los 126 expedientes se constató que en 112, el 88.9%, el INAES cumplió con todos los requisitos establecidos en el proceso de solicitud, evaluación, autorización, formalización y comprobación, en tanto que en 11 expedientes, el 8.7%, no se dispuso de la documentación comprobatoria de al menos uno de los requisitos señalados en el Anexo 2 de las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social.

Visita física a los OSSE

Se realizó una visita física a tres OSSE en donde se entrevistó a los representantes legales de cada organismo que recibieron apoyos por 298.9, 279.3 y 390.0 miles de pesos, respectivamente, de los cuales el monto se ajustó a los reportes emitidos por el instituto y su comprobación está incluida en el expediente respectivo. Cabe mencionar que ninguno de los OSSE visitados, presentaron incumplimiento en la integración del expediente, ni se

encontraron irregularidades que deriven en alguna notificación a la instancia de Control Interno correspondiente.

Como conclusión de la visita técnica en la Delegación de Yucatán, se corroboró que se otorgaron 121 apoyos Integra y 5 apoyos Crece en 2014; sin embargo, con la revisión de expedientes se constató que el 8.7% de los 126 expedientes revisados correspondientes a los apoyos Integra y Crece en 2014 no están integrados con la totalidad de los requisitos revisados, como lo establece el Anexo 2 de las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social.

14-0-10D00-07-0234-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Economía Social analice las causas por las que no alcanzó las metas de los apoyos ni las presupuestales correspondientes; y con base en los resultados adopte las medidas para fortalecer el proceso de programación y presupuestación para la operación del Programa de Fomento a la Economía Social y cumplir con las metas establecidas de los apoyos Escala, Integra y Crece, así como del presupuesto asignado a estos tipos de apoyo, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas establecidas, a fin de cumplir con lo establecido en los artículos 24, fracción I y 45, párrafo primero de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

14-0-10D00-07-0234-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Economía Social, por conducto de la Delegación de Yucatán, analice las causas por las cuáles los expedientes de los apoyos Integra y Crece otorgados en 2014 no se integraron con la totalidad de los requisitos establecidos y, con base en los resultados, adopte las medidas necesarias e informe a la Auditoría Superior de la Federación el resultado del análisis y las medidas establecidas para fortalecer sus mecanismos de control con objeto de que los expedientes estén integrados conforme a lo establecido en las de las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social en cuanto al proceso de solicitud, evaluación, autorización, formalización y comprobación de los apoyos.

6. Fortalecimiento de los Organismos del Sector Social de la Economía

Con este resultado se evaluó en qué medida el Programa de Fomento a la Economía Social cumplió con el objetivo de fortalecer las capacidades técnicas y financieras de los OSSE. Para ello, el instituto remitió las metas y resultados del indicador denominado “Porcentaje de apoyos otorgados para el fortalecimiento bajo el esquema Crece” establecido en su MIR 2014 para evaluar el fortalecimiento de los OSSE, como se muestra a continuación:

METAS Y RESULTADOS DEL INDICADOR DE FORTALECIMIENTO DE LA MIR DEL Pp S017, 2014

Denominación	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo-dimensión frecuencia	Meta anual (1)	Avance realizado al periodo (2)	Avance anual vs meta (3)	Variación $(((3)*100)/(1))$
Porcentaje de apoyos otorgados para el fortalecimiento bajo el esquema Crece	(Número total de apoyos en efectivo otorgados para el fortalecimiento por componente bajo el esquema Crece en el año t / Número total de apoyos en efectivo otorgados bajo los esquemas Crece e Integra en el año t) X 100	Proyecto	Gestión-Eficiencia-Semestral	20.0	2.8	14.1	70.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Información remitida con oficio núm. CGAF/0446/2015 del 21 de julio de 2015 por el Instituto Nacional de la Economía Social.

Por lo anterior, se determinó que el INAES cuenta con un indicador que, de acuerdo con el instituto, pretende evaluar el fortalecimiento del SSE; sin embargo, éste no es útil para tal propósito, ya que se basa en el otorgamiento de apoyos a proyectos productivos, y no permite evaluar cómo y en qué medida los OSSE se fortalecen. Asimismo, no proporcionó evidencia documental que sustente la evaluación, con base en indicadores y metas respecto del cumplimiento del objetivo de fortalecer al SSE mediante la capacitación, en contravención del artículo 13 de la Ley de la Economía Social y Solidaria y el artículo 24, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria respecto de dar cumplimiento a los objetivos de los programas con base en indicadores de desempeño.

En conclusión, si bien el INAES cuenta con un indicador, que de acuerdo con el Instituto, pretende evaluar el fortalecimiento del SSE a 2014, éste no es útil para tal propósito, ya que mide el otorgamiento de apoyos a proyectos productivos y no el impacto en término de fortalecer las capacidades técnicas y financieras. Asimismo, no proporcionó evidencia documental que sustente la evaluación, con base en indicadores y metas respecto del cumplimiento del objetivo de fortalecer al SSE mediante la capacitación, en contravención del artículo 13 de la Ley de la Economía Social y Solidaria y el artículo 24, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria respecto de dar cumplimiento a los objetivos de los programas con base en indicadores de desempeño.

14-0-10D00-07-0234-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de la Economía Social investigue las causas por las que no diseñó y estableció indicadores con sus respectivas metas anuales a fin de evaluar en qué medida se mejoran las capacidades técnicas y financieras de los Organismos del Sector Social de la Economía mediante el Programa de Fomento a la Economía Social, y con base en el análisis diseñe y establezca indicadores específicos para medir el fortalecimiento en términos de capacitación e informe a la Auditoría Superior de la Federación el resultado del análisis y del avance de las medidas adoptadas para cumplir con lo establecido en el artículo 24, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en el artículo 13 de la Ley de la Economía Social y Solidaria.

7. Consolidación de los Organismos del Sector Social de la Economía

En este resultado se verificó el avance en el cumplimiento del objetivo relativo a la consolidación de los OSSE apoyados por el Programa de Fomento a la Economía Social. El instituto señaló que la consolidación se refiere a la situación de permanencia en el tiempo que logran los OSSE después de recibir recursos del programa para un proyecto productivo nuevo o en operación, e indicó que se evalúa mediante un estudio sobre la permanencia que realiza el INAES a los organismos que fueron apoyados de acuerdo con el indicador siguiente:

Indicador	Método de cálculo
Porcentaje de organismos del sector social de la economía apoyados por el programa que continúan operando después de tres años.	(Número de organismos del sector social de la economía que continúan operando en el año t / Número de organismos del sector social de la economía apoyados por el programa en el año t-3) x 100.

Como se muestra en el cuadro, el indicador con el que se realiza la medición considera un periodo de tres años para evaluar a los organismos que continúan operando; no obstante, toma como base los apoyos otorgados en 2011.

Los apoyos otorgados en 2011 se correspondieron con el programa Fondo Nacional de Apoyos a Empresas en Solidaridad operado por la entonces Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para Empresas en Solidaridad (CGFONAES), por lo que se refieren a distintos tipos de apoyos con diferente población objetivo respecto de los apoyos otorgados por el INAES mediante el Programa de Fomento a la Economía Social. Por ello, se considera que la evaluación con el indicador señalado no es consistente con la operación del INAES en 2014.

Asimismo, se constató que el instituto no contó con evidencia documental necesaria para determinar cuántos OSSE se consolidaron con los apoyos recibidos con el Programa de Fomento a la Economía Social durante 2014.

Con el oficio CGAF/0563/2015, del 4 de septiembre de 2015, el INAES indicó que en la MIR 2015 se incluyeron los indicadores siguientes:

Indicador	Método de Cálculo
1. Porcentaje de Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) que permanecen en operación, en la misma actividad económica e incrementan ventas, dos años después de recibido el apoyo de inversión.	(Número de OSSE que continúan operando en la misma actividad económica e incrementan ventas en el año t+2 / Número total de apoyos otorgados a OSSE para la ejecución de proyectos en el año t)*100
2. Porcentaje de cumplimiento de ocupaciones generadas por los OSSE apoyados.	(Número de personas ocupadas en los OSSE apoyados en el año t / Número programado de personas a ocupar por los OSSE en el año t-1)*100

El indicador 1 mide la inclusión productiva y el 2 la inclusión laboral, lo cual es congruente con el objetivo de consolidar al SSE como una opción productiva y laboral. En términos generales, se determinó que el instituto instrumentó indicadores para medir la consolidación y con ello obtener resultados sobre el cumplimiento del objetivo relativo a consolidar al SSE. Con las

modificaciones realizadas por el INAES a la MIR 2015 del Pp S017, la ASF considera que la entidad fiscalizada atendió la observación durante la auditoría.

8. Sistema de Control Interno

Con este resultado se evaluó el Sistema de Control Interno del INAES verificando el cumplimiento de las disposiciones sobre las normas generales de control interno, así como el proceso de solicitud, evaluación, autorización, formalización y comprobación de los apoyos otorgados para los OSSE.

Respecto de la primera norma, se verificó la alineación de la misión, visión, objetivos y metas del INAES con los objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y con el Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018. Se constató que el instituto contó con un Código de Conducta emitido por la Secretaría de la Función Pública, en el que se establecen los valores y principios, el cual es difundido a los servidores públicos del instituto. Dicho Código de Conducta fue actualizado por medio del Comité de Ética en noviembre de 2013 y estuvo vigente en 2014. La entidad fiscalizada proporcionó la estructura orgánica del instituto, la cual fue autorizada y registrada por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, y remitió el Manual de Organización del INAES, así como los Manuales de Procedimientos de las Coordinaciones Generales del Instituto que se encuentran autorizados y vigentes en 2014.

En lo correspondiente a la segunda norma, se verificó que la entidad fiscalizada contó con el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos 2014 y se le da seguimiento trimestralmente a las acciones registradas como áreas de oportunidad.

En cuanto a la tercera norma, la entidad fiscalizada señaló que opera un registro de acuerdos y compromisos de las sesiones ordinarias y extraordinarias llevadas a cabo por los órganos colegiados siguientes:

- a) El Consejo Consultivo de Fomento de la Economía Social es el órgano del INAES que tendrá por objeto analizar y proponer acciones que incidan en el cumplimiento del Programa de Fomento a la Economía Social, además tendrá, entre otras, las funciones siguientes: emitir opiniones y formular propuestas sobre los demás programas y proyectos de apoyo público a la promoción, fomento y desarrollo del Sector; y emitir opiniones y sugerencias sobre la aplicación, conducción, orientación, seguimiento y evaluación de las acciones del instituto.
- b) El Comité Técnico Nacional y Comités Técnicos Regionales es el órgano colegiado auxiliar en la operación del Programa, facultado para la autorización de los apoyos señalados en las Reglas de Operación e integrado por el Director General, así como por los titulares de las Coordinaciones Generales.
- c) Los Comités Técnicos Regionales son los órganos colegiados auxiliares en la operación del Programa, facultados para la autorización de los apoyos señalados en las Reglas de Operación e integrados por los Delegados respectivos, así como por un delegado de la Secretaría y el titular de la Coordinación General de Operación.

Asimismo, el COCODI está integrado y funcionando de acuerdo con la normativa de control interno, ya que analiza y da seguimiento al logro de objetivos y metas institucionales; se da seguimiento a los acuerdos pendientes de concluir; supervisa las operaciones y actividades del instituto, verifica y evalúa el Programa de Trabajo de Control Interno Institucional (PTCI), e identifica y atiende debilidades de control interno a fin de evitar recurrencias.

En lo referente a la cuarta norma, además de las sesiones del COCODI, el INAES señaló que con objeto de utilizar un sistema que incluya los mecanismos de control en todos los niveles y funciones de la Institución que permita dar cumplimiento al marco normativo institucional y al mismo tiempo faciliten la información y comunicación entre los servidores públicos, cuenta con el Sistema Integral en Línea (SIEL), el cual año con año es actualizado de conformidad con las normas aplicables y de las reglas de operación del programa vigentes. En el SIEL se resguarda la información relacionada con el soporte documental correspondiente a los indicadores y metas del programa.

Con la revisión al SIEL, se constató que permite a los usuarios, mediante un esquema de privilegios, acceder desde el registro de las solicitudes de apoyo hasta la correcta comprobación de los recursos, pasando por las etapas de evaluación, autorización, formalización de la entrega del apoyo y correcta comprobación del mismo. El esquema de privilegios permite que los servidores públicos registren las solicitudes, otros revisen, evalúen o autoricen y, finalmente, se presenta al Comité Técnico para que dictamine si procede o no la autorización correspondiente para el otorgamiento de los apoyos.

Respecto de la quinta norma, el Instituto cuenta con el Programa de Trabajo de Control Interno Institucional 2014 y sus reportes de avance, y se elaboró el Informe de resultados del titular el Órgano Interno de Control, que se derivó de la evaluación del Informe Anual 2013. También cuenta con los reportes de los aspectos relevantes de Encuesta de Clima y Cultura Organizacional (ECCO) 2014. Asimismo, se constató que la entidad fiscalizada da seguimiento al otorgamiento de los apoyos por medio del SIEL el cual está en constante mejora continua.

En conclusión, se determinó que el INAES instrumentó un Sistema de Control Interno que incluyó las cinco normas generales de control interno relativas a un ambiente de control; un sistema de administración de riesgos; actividades de control interno; un sistema de información y comunicación, y una supervisión; de acuerdo con lo establecido en el artículo tercero, numeral 14, fracción I, Título Segundo, del 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.

9. Rendición de cuentas

En este resultado se verificó que el INAES reportó en los documentos de rendición de cuentas los resultados relacionados con los apoyos de los OSSE y el avance en el cumplimiento del objetivo de fomentar, fortalecer y consolidar dichos organismos para la solución del problema público.

Conforme a lo establecido en el PEF el problema por atender con los recursos otorgados al Programa de Fomento a la Economía Social es la limitada capacidad productiva del SSE, mediante el fortalecimiento y consolidación con los apoyos que dicho programa otorga, para lo cual se tiene programado apoyar a 5 mil OSSE. Con la revisión de lo reportado en la Cuenta Pública para el ejercicio fiscal 2014 se constató que rebasó la meta programada en el PEF ya que se reportaron 5,252 apoyos por un monto de 2,017.3 millones de pesos que beneficiaron a 31,476 socios. Sin embargo, la información reportada en la Cuenta Pública no profundiza en cómo se ejecutó el presupuesto asignado al programa, ni incluye indicadores que permitan conocer los resultados del ejercicio del gasto, el logro de los objetivos y metas, y el avance en la solución del problema público, tampoco se reportan resultados sobre las acciones de capacitación como se señala en la exposición de motivos del PEF.

En cuanto a los demás documentos de rendición de cuentas analizados, el INAES reportó en el Segundo Informe de Gobierno 2013-2018, el Segundo Informe de Ejecución 2013-2018, la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014 y el Segundo Informe de Labores de la Secretaría de Economía los resultados sobre los apoyos otorgados en 2014. Al respecto del Segundo Informe de Gobierno 2013-2018 y del Segundo Informe de Labores de la Secretaría de Economía se reportaron resultados del periodo septiembre 2013-julio 2014.

Asimismo, en el Segundo Informe de Ejecución del PND 2013-2018 y en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014, que abarcan el periodo de enero-diciembre 2014, los reportes acerca de los apoyos otorgados a proyectos productivos y el monto que éstos representan varían, ya que en el primer documento se reportan 5,402 apoyos a proyectos productivos por un monto de 2,083.6 millones de pesos, y en la Cuenta Pública se reportan 5,252 apoyos por una cantidad de 2,017.3 millones de pesos.

Si bien se reportan los resultados generales del Programa de Fomento a la Economía Social, la información en los cuatro documentos de rendición de cuentas analizados no está desagregada conforme a sus principales componentes y población objetivo para verificar en qué medida se están destinando los recursos a los diferentes tipos de apoyo y a qué tipo de población se está atendiendo. En el Segundo Informe de Gobierno 2013-2018 y en la Cuenta Pública 2014 no se reporta ningún aspecto relacionado con las personas en situación de vulnerabilidad beneficiadas; en el Segundo Informe de Ejecución 2013-2018 y la Cuenta Pública 2014 no se cuenta con información acerca de los apoyos Integra otorgados, y en este último documento tampoco se incorporan resultados del Proyecto Escala. Asimismo, se constató que el INAES no reportó información relacionada con el cumplimiento de objetivos, ni de qué manera se está resolviendo el problema público relativo a que el SSE no se ha consolidado como una opción de inclusión productiva, laboral y financiera.

En conclusión, se determinó que, en 2014, el INAES rindió cuentas sobre las acciones para apoyar a los OSSE; sin embargo, la rendición no se realizó en términos de los resultados relacionados con el fortalecimiento y la consolidación del SSE. Además, en la Cuenta Pública se reportó información de manera genérica y no se incluyeron indicadores que permitan conocer los resultados del ejercicio del gasto, el logro de los objetivos y metas, ni del avance en la solución del problema público, como lo establece el artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

14-0-10D00-07-0234-07-007 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de la Economía Social analice las causas por las que no reportó información con base en indicadores para determinar el cumplimiento de metas y objetivos en los documentos de rendición de cuentas; y con los resultados del análisis reporte información con base en indicadores relacionados con el cumplimiento de metas y objetivos del programa, e informe a la Auditoría Superior de la Federación el avance de las medidas adoptadas para cumplir con lo establecido en el artículo 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

10. Recursos asignados al Sector Social de la Economía

Para este resultado se revisó la aplicación de los recursos con la que el Programa de Fomento a la Economía Social ejerció los recursos públicos asignados al fomento de la economía social para otorgar apoyos a los OSSE.

Se determinó que en 2014, el INAES erogó 2,325,253.1 miles de pesos por medio del Programa de Fomento a la Economía monto inferior en 1.1% en relación con el presupuesto original de 2,350,500.0 miles de pesos e igual al presupuesto modificado, que se corresponde con lo reportado en la Cuenta Pública 2014. De los 2,325,253.1 miles de pesos ejercidos, 2,239,046.7 miles de pesos (96.3%) se destinaron a gastos de operación y 86,206.4 miles de pesos (3.7%) a gasto corriente, lo cual se ajusta a lo que establecen las reglas de operación del programa de Fomento a la Economía Social relativo a destinar al menos el 95.8% al otorgamiento de apoyos para la población objetivo y hasta el 4.2% a los gastos asociados con la promoción, operación, supervisión, seguimiento y evaluación que se requieren para la ejecución del programa.

Asimismo, el INAES indicó que las causas de la modificación del presupuesto son las siguientes:

- a. Se realizaron reducciones a la partida de Honorarios en el marco de las disposiciones de austeridad emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante el oficio 307-A.-0099.
- b. Con motivo de las medidas implementadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con objeto de preservar el equilibrio de las finanzas públicas, en el mes de diciembre de 2014 se realizaron reducciones a la asignación del Programa de Fomento a la Economía Social.
- c. Por último, se realizó un reintegro presupuestal por recursos correspondientes a cancelaciones, devoluciones y desistimientos de apoyos por parte de los OSSE, así como por economías en el otorgamiento de apoyos en especie.

En conclusión, se verificó que el INAES registró un presupuesto ejercido de 2,325,253.1 miles de pesos en el otorgamiento de apoyos los OSSE, en cumplimiento del artículo 64, fracciones I y II, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Asimismo, se ajustó a los porcentajes señalados en el numeral 14.1 de las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social.

Consecuencias Sociales

Para 2014, el Instituto Nacional de la Economía Social avanzó, por medio del “Programa de Fomento a la Economía Social”, en el cumplimiento del objetivo de fomentar al SSE con el apoyo a 6,467 OSSE, para desarrollar proyectos productivos y que dichos organismos realicen, por sí mismos, actividades consideradas de utilidad para mejorar sus condiciones y las de su comunidad; sin embargo, no se sustentó el avance en los resultados del cumplimiento de los objetivos de fortalecer las capacidades técnicas y financieras de los OSSE y consolidar al SSE como una opción de inclusión productiva, laboral y financiera , lo cual impidió evaluar el impacto del programa.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 7 observación(es), de la(s) cual(es) 1 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 6 restante(s) generó(aron): 7 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 24 de septiembre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo de fiscalizar el cumplimiento de los objetivos de fomentar al sector social de la economía y fortalecer las capacidades técnicas y financieras de los organismos de este sector; y se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia existe una base razonable para sustentar, con base en los resultados, el presente dictamen.

El problema público identificado por el INAES consiste en que el SSE no se ha consolidado como una opción de inclusión productiva, laboral y financiera, ya que los OSSE cuentan con limitadas fuentes de financiamiento y acceso a capital, enfrentan el exceso de garantías solicitadas por los bancos, la falta de liquidez e insuficientes capacidades técnicas.

A fin de atender esa problemática, el Gobierno Federal diseñó la Política de fomento económico para el desarrollo del SSE. Para instrumentar la política, el instituto tiene a su cargo el Programa presupuestario S017 “Programa de Fomento a la Economía Social”, cuyo objetivo es fomentar y fortalecer las capacidades técnicas y financieras del SSE, para consolidarlo como opción viable de inclusión productiva, laboral y financiera mediante subsidios económicos y en especie a los OSSE.

Con la auditoría se fiscalizó el diseño del Programa de Fomento a la Economía Social; la identificación y cuantificación de la población potencial y objetivo; la cobertura del programa; así como el fomento por medio de los apoyos otorgados a los OSSE, el fortalecimiento de sus capacidades técnicas y financieras, y la consolidación del SSE como una opción de inclusión productiva, laboral y financiera.

El diseño del Programa de Fomento a la Economía Social tiene debilidades ya que con la revisión de la vinculación entre los objetivos de la Matriz de Indicadores para Resultados con las Reglas de Operación se encontró que en éstas no existe una clara definición de los conceptos fundamentales incluidos en el objetivo del programa como el fomento, fortalecimiento y consolidación, además no se establecieron objetivos específicos ni se describe la contribución del programa en términos de inclusión productiva, laboral y financiera, lo que limitó verificar el cumplimiento del objetivo general de fomentar y fortalecer las capacidades técnicas y financieras del SSE, para consolidarlo como opción viable de inclusión productiva, laboral y financiera, así como el avance en la atención del problema público.

El instituto identificó a 60,943 OSSE como población potencial y a 6,540 organismos como población objetivo; no obstante, en la metodología instrumentada se encontraron deficiencias, ya que no se cuenta con una desagregación de la población objetivo por grupo específico, región del país, entidad federativa ni municipio. En 2014, el INAES apoyó a 6,467 OSSE, el 10.6% respecto de la población potencial y un 98.9% en relación con la población objetivo.

Se observaron incumplimientos de las metas relacionadas con el fomento de los OSSE, dado que en los apoyos del Proyecto Escala se otorgaron 489, el 14.7% de los programados y se ejerció un monto de 4,890.0 miles de pesos, el 4.7% de lo presupuestado; en los apoyos Integra se apoyó a 5,371 OSSE, con un cumplimiento del 88.9% de la meta y se ejercieron

2,067,378.9 miles de pesos, el 105.3% respecto de lo presupuestado; y para los apoyos Crece se otorgaron 188 apoyos, el 11.4% de la meta programada y se ejerció el 43.7% del presupuesto programado que fue de 40,590.0 miles de pesos.

La entidad fiscalizada no acreditó el fortalecimiento de las capacidades técnicas y financieras del SSE, ya que estableció un indicador que mide la proporción de la meta programada para el otorgamiento del apoyo Crece, pero no determina el mejoramiento de dichas capacidades.

El INAES no diseñó ni implementó indicadores con sus respectivas metas anuales para verificar el cumplimiento del objetivo de consolidar al SSE como una opción de inclusión productiva, laboral y financiera de los OSSE apoyados en 2014.

En opinión de la ASF, el INAES avanzó en el objetivo de fomentar a los OSSE por medio de los apoyos Proyecto Escala, Integra y Crece, con lo cual estos organismos tienen mayor acceso a capital y contrarrestan su falta de financiamiento; sin embargo, no se pudo acreditar el avance con respecto del fortalecimiento de sus capacidades técnicas y financieras, ni cuenta con información para determinar en qué medida se consolidó a los OSSE para que 'se conviertan en una opción de inclusión productiva, laboral y financiera.

La ASF recomienda que el INAES rediseñe las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social; fortalezca el proceso de programación y presupuestación para cumplir con las metas de los apoyos Escala, Integra y Crece a fin de fomentar a los OSSE, y disponga de información para dar seguimiento al fortalecimiento y consolidación de los organismos, lo que permitirá evaluar las acciones del instituto para atender el problema público relativo a que el SSE se consolide como una opción productiva, laboral y financiera, lo cual amerita que se evalúe lo logrado para corregir, modificar, adicionar o reorientar total o parcialmente el Programa de Fomento a la Economía Social.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar el diseño del Programa de Fomento a la Economía Social, mediante el análisis de la vinculación de sus reglas de operación con los objetivos de su Matriz de Indicadores para Resultados en cuanto a la atención del problema público relativo a que el SSE no se ha consolidado como una opción de inclusión productiva, laboral y financiera.
2. Verificar la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario S017 "Programa de Fomento a la Economía Social" y que dispone de indicadores que evalúen los objetivos de la política pública relativos a fomentar, fortalecer y consolidar al SSE.
3. Verificar que el INAES tiene identificada y cuantificada la población potencial y objetivo del SSE.
4. Determinar la cobertura de los OSSE apoyados por medio del Programa de Fomento a la Economía Social en relación con la población potencial y objetivo.
5. Verificar que con los apoyos otorgados se fomentó a los OSSE por medio del Proyecto Escala, Integra y Crece del Programa de Fomento a la Economía Social.

6. Evaluar en qué medida el Programa de Fomento a la Economía Social cumplió con el objetivo de fortalecer las capacidades técnicas y financieras de los OSSE.
7. Verificar el avance en el cumplimiento del objetivo relativo a la consolidación de los OSSE apoyados por el Programa de Fomento a la Economía Social.
8. Evaluar el Sistema de Control Interno del INAES con la verificación del cumplimiento de las disposiciones sobre las normas generales de control interno, en lo que se refiere al proceso de solicitud, evaluación, autorización, formalización y comprobación de los apoyos otorgados para los OSSE.
9. Verificar que el INAES reportó en los documentos de rendición de cuentas los resultados relacionados con los apoyos de los OSSE y el avance en el cumplimiento del objetivo de fomentar, fortalecer y consolidar dichos organismos.
10. Revisar la aplicación de los recursos con que el Programa de Fomento a la Economía Social ejerció los recursos públicos asignados al fomento de la economía social para otorgar apoyos a los OSSE.

Áreas Revisadas

Las Coordinaciones Generales de Planeación y Evaluación, Operación y Administración y Finanzas.

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 110, párrafo cuarto.

artículo 75, fracción I.

artículos 24, fracción I y 45, párrafo primero.

2. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículo 54.

3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Lineamientos para la vinculación de la Matriz de Indicadores para Resultados y las reglas de operación de los programas correspondientes, numerales 1 y 5.

Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, Capítulo IV.2.2, numerales 2 y 3.

Anexo al oficio Circular 307.-A.-0580 de los Criterios para la actualización y mejora de la Matriz de Indicadores para Resultados del Presupuesto de Egresos de la Federación.

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.

Anexo 2 de las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social.

Ley de la Economía Social y Solidaria, artículo 13.

Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social, numeral 3.

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 de la Economía Social emitió los comentarios sobre los resultados 1, 2, 3, 6 y 9.

Sobre el resultado 1, el instituto mencionó que los Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2015, emitidos por la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señalan en el numeral 17 que las UR que tengan a su cargo Pp obligados a contar con MIR registrada en el Módulo PbR, deberán incluir en el nivel de Fin de las MIR, el objetivo sectorial al que se encuentra alineado el Pp. Al respecto, el Pp S017 Programa de Fomento a la Economía Social, se encuentra alineado al objetivo número 3 Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial las MIPYMES y de los organismos del sector social de la economía, del Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018. A este objetivo se encuentra asociado el indicador: "Diferencia de la tasa de crecimiento anual de la producción bruta total (PBT) de las MIPYMES con respecto al período anterior".

Esta alineación, como fue señalado por el INAES, fue validada por el CONEVAL como resultado de la Mesa Técnica de Revisión de Indicadores de Resultados, llevada a cabo en octubre de 2014.

Asimismo, señaló que con base en lo dispuesto en la Ley de la Economía Social y Solidaria, reglamentaria del párrafo séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo referente al Sector Social de la Economía, el INAES ha emitido el Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018, en el cual se incluye el indicador "Índice de variación del valor anual de la producción bruta total (PBT) de los OSSE apoyados por INAES con respecto al período anterior".

Como mejora de la MIR para el ejercicio fiscal 2016 habría de incluirse este indicador a nivel de Fin. Sin embargo, considerando la posibilidad de sectorización del Programa en el Ramo 20 Desarrollo Social, se ha identificado la siguiente alineación del Programa presupuestario S017 al Programa Sectorial de Desarrollo Social 2013-2018:

Objetivo	Estrategia
6. Mejorar el ingreso de las personas en situación de pobreza mediante el apoyo y desarrollo de proyectos productivos.	6.1. Promover la generación y consolidación de proyectos productivos sustentables en el sector social de la economía para mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza.

De ser el caso, además de incluir el indicador sectorial correspondiente, se retomará del Programa de Fomento a la Economía Social 2015-2018, el indicador: “Índice de variación del ingreso promedio de las personas ocupadas en los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) apoyados con respecto al período anterior”.

Respecto al resultado 2, el INAES indicó que la información señalada en el comentario anterior se tendrá disponible en el mes de enero del año próximo. Al respecto, se reitera la importancia de que haya transcurrido un periodo de al menos dos años de la entrega del apoyo para medir del porcentaje de OSSE que continúan en operación.

En cuanto al resultado 3, el instituto comentó que considerando que los OSSE son de diferentes tipos no existe una fuente única de la cual obtener información; no obstante, se trabaja con el INEGI para la construcción de una Cuenta Satélite del sector, así como en la georreferenciación de los OSSE apoyados en 2014 y 2015.

En el resultado 6, la entidad fiscalizada señaló que en el fortalecimiento de los OSSE confluyen diversos factores además de la capacitación, el conjunto de estas acciones favorecen que los OSSE continúen en operación y se consoliden, por ello, se considera que el indicador “Porcentaje de Organismos del Sector Social de la Economía que permanecen en operación e incrementan sus ventas dos años después de haber recibido el apoyo de inversión”, refleja, entre otros, el efecto de la capacitación a los OSSE.

En lo que respecta al resultado 9, el INAES indicó que a partir del ejercicio fiscal 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público determinó que el total de los indicadores inscritos en la MIR de los Programas presupuestarios serán incluidos en el PEF.

En función de lo anterior, el Programa estará en posibilidad de reflejar en los indicadores a nivel de propósito su contribución a la inclusión productiva, laboral y financiera del Sector Social de la Economía.