

Instituto Nacional de la Economía Social

Programa de Fomento a la Economía Social: Padrón de Beneficiarios

Auditoría de Desempeño: 15-5-20L00-07-0293

293-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa para la Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar que la integración del padrón de beneficiarios apoyados mediante el Programa de Fomento a la Economía Social generó información estratégica para contribuir en la eficacia del programa.

Alcance

La auditoría comprendió la revisión, en 2015, de la integración del padrón de beneficiarios con base en la identificación de la población objetivo del programa, el cumplimiento de los criterios para el otorgamiento de los subsidios que deberán formar parte del padrón, su marco regulatorio y operativo, la emisión de convocatorias y la integración de los campos del padrón para el envío a la Secretaría de la Función Pública (SFP); la operación del padrón de beneficiarios mediante el análisis de los mecanismos de supervisión y seguimiento de la información y la aplicación de los recursos públicos; la difusión de los resultados del programa y del padrón de beneficiarios, de conformidad con la normativa establecida; la utilidad del padrón de beneficiarios, así como los mecanismos de seguimiento, evaluación y control del padrón de beneficiarios del Pp S017.

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 el ente fiscalizado 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 evaluado.

Antecedentes

En 1983, se reformó el artículo 25 constitucional para incluir un tercer sector económico, conformado por organismos y empresas de naturaleza distinta a las tradicionalmente adscritas a los sectores público y privado denominado Sector Social de la Economía (SSE), donde se afirma que la ley establecerá los mecanismos que faciliten la organización y la expansión de la actividad económica del sector social.

En 1991, fue constituida la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (CGPNAES), para organizar y ejecutar la política nacional para el fomento de empresas de grupos de escasos recursos; sin embargo, en noviembre de 2000, se le confirió dicha tarea a la Secretaría de Economía (SE) y, en 2001, la CGPNAES se constituyó como un órgano desconcentrado de la SE. De acuerdo con el reglamento interior de esa dependencia en 2002, surgió el Programa Fondo Nacional de Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES).

En 2012, con el fin de alinear los programas del sector social económico con un marco normativo, fue publicado ^{1/} el Decreto por el que se expide la Ley de la Economía Social y Solidaria (LESS), como reglamentaria de este sector; y en 2013, se publicó el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de la Economía Social y Solidaria para constituir el Instituto Nacional de la Economía Social (INAES) como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Economía, el cual contará con autonomía técnica, operativa y de gestión, para instrumentar políticas públicas de fomento al sector social de la economía, y fortalecer y consolidar al sector como uno de los pilares de desarrollo económico del país.

En la LESS se estableció que el INAES tendrá como función instrumentar la Política Nacional de Fomento y Desarrollo del Sector Social de la Economía, por lo que para favorecer las condiciones para el crecimiento y consolidación del sector social, el INAES elaboró el Programa de Fomento a la Economía Social, el cual tiene como objetivos: desarrollar y fortalecer las capacidades de los OSSE; impulsar los proyectos de inversión que incrementan las oportunidades de inclusión productiva y laboral del Sector Social de la Economía; contribuir a fortalecer las capacidades de operación de la banca social e impulsar sus actividades de ahorro y financiamiento empresarial; impulsar la adecuación del marco jurídico que propicie el desarrollo del sector, y promover la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos.

En ese contexto, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se previó la promoción de la equidad y la igualdad de oportunidades poniendo al alcance de todos los habitantes, sin distinción, los bienes sociales y satisfactorios básicos mediante diferentes programas

^{1/} Secretaría de Economía, **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, en lo referente al sector social de la economía**, Diario Oficial de la Federación del 23 de mayo de 2012.

gubernamentales, y la necesidad de instrumentar padrones de beneficiarios para garantizar la eficaz entrega de los apoyos.

En los Decretos de Presupuesto de Egresos de la Federación para el periodo 2002-2005 se estableció que las dependencias y entidades que tuvieran programas con una población objetivo y fines similares, debían realizar un cruce de sus padrones de beneficiarios para evaluar las duplicaciones de atención.

En enero de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se constituyó el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales, en el que se reconoció que la multiplicidad de padrones de beneficiarios de los programas de la Administración Pública Federal (APF) y la dispersión de la información correspondiente, dificultaban la posibilidad de detectar errores y duplicaciones en la entrega de recursos. Además, existían variables poblacionales que causan vacíos de información y dificultan la identificación de beneficiarios, por lo que es necesario establecer un sistema de información y coordinación entre las dependencias y entidades.

En marzo de 2006, se publicó el Acuerdo por el que se da a conocer el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales, en el que se señaló que la APF ha desarrollado programas orientados a impulsar diversas políticas públicas para lograr el desarrollo sustentable del país; sin embargo, la diversidad de programas, sus respectivas reglas de operación y demás normativa aplicable a los mismos, así como la dispersión geográfica de los beneficiarios cuyos esquemas de registro y control van desde listados simples hasta sistemas complejos de información, se han realizado sin un marco homogéneo para la integración de padrones, por lo que la administración y operación de recursos, informes, actualizaciones y evaluaciones anuales es una tarea difícil y con escasas posibilidades de intercambio de información entre las dependencias y entidades.

A partir de 2011, la Secretaría de la Función Pública, mediante su Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental (UEGDG), estableció tres criterios para la identificación de los programas obligados a integrar información de sus padrones al sistema, de acuerdo con los parámetros del decreto de creación del SIIPP-G, con la consideración de que al cumplir con al menos uno de ellos cualquier programa debía ser integrado al sistema. Los criterios para que un programa fuera elegible para integrar sus padrones son:

1. Programas de la APF mediante los cuales se entregan o entregan subsidios o apoyos a cargo de las dependencias y entidades.
2. Programas que cuenten con un padrón, lista, registro o base de datos de beneficiarios.
3. Padrones cuyos beneficiarios (personas físicas o morales, públicas o privadas u otro) reciban subsidios o apoyos presupuestarios, en razón de haber cumplido con los

criterios de elegibilidad y requerimientos establecidos en las disposiciones aplicables.

El Gobierno Federal reconoció que contar con padrones de beneficiarios contribuye en la eficacia del programa, con el propósito de evitar la dispersión de la información, garantizar la identificación de la población objetivo, transparentar los subsidios y apoyos, así como facilitar la detección de errores y duplicaciones en la entrega de los mismos.

Resultados

1. Marco normativo interno del INAES para la integración del padrón de beneficiarios del Pp S017

En 2015, el INAES no acreditó contar con un marco normativo interno para las Coordinaciones Generales de Operación, de Fomento y Desarrollo Empresarial, de Finanzas, de Impulso Productivo de la Mujer y Grupos Vulnerables, y de Planeación y Evaluación, debido a que no contó con procedimientos, criterios, directrices ni estrategias para integrar, operar y difundir el padrón de beneficiarios del Pp S017, que le permitieran garantizar la congruencia, calidad y puntualidad de la información.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. CGAF/0673/2016 del 8 de septiembre de 2016, el INAES presentó como parte de sus acciones de mejora para 2016, la modificación del Manual de Procedimientos Administrativos de la Coordinación General de Planeación y Evaluación, en el que se establecieron los procedimientos para la integración del Padrón Único de Beneficiarios del Programa de Fomento a la Economía Social, con el objeto de recabar la información sobre los apoyos otorgados por el instituto en el periodo de referencia, con base en las características establecidas en el modelo de datos señalado en los Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios de la SEDESOL.

2. Criterios para el otorgamiento de subsidios del Programa Fomento a la Economía Social

En 2015, las Reglas de Operación del Pp S017 "Programa de Fomento a la Economía Social" definieron los montos máximos por tipo de beneficiario; mecanismos de distribución, operación y administración para otorgar con equidad los apoyos; los mecanismos periódicos de seguimiento, supervisión y evaluación; la coordinación de acciones entre dependencias y entidades, para evitar duplicación en el ejercicio de los recursos; la temporalidad en la entrega de los subsidios y la obligación de reportar su ejercicio en los informes trimestrales, por lo que el INAES definió los criterios de objetividad que le permitieran obtener información estratégica para la integración del padrón de beneficiarios del Pp S017.

3. *Marco normativo interno del INAES para la integración del padrón de beneficiarios del Pp S017*

En 2015, el INAES no acreditó contar con un marco normativo interno para las Coordinaciones Generales de Operación, de Fomento y Desarrollo Empresarial, de Finanzas, de Impulso Productivo de la Mujer y Grupos Vulnerables, y de Planeación y Evaluación, debido a que no contó con procedimientos, criterios, directrices ni estrategias para integrar, operar y difundir el padrón de beneficiarios del Pp S017, que le permitieran garantizar la congruencia, calidad y puntualidad de la información.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. CGAF/0673/2016 del 8 de septiembre de 2016, el INAES presentó como parte de sus acciones de mejora para 2016, la modificación del Manual de Procedimientos Administrativos de la Coordinación General de Planeación y Evaluación, en el que se establecieron los procedimientos para la integración del Padrón Único de Beneficiarios del Programa de Fomento a la Economía Social, con el objeto de recabar la información sobre los apoyos otorgados por el instituto en el periodo de referencia, con base en las características establecidas en el modelo de datos señalado en los Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios de la SEDESOL.

4. *Convocatorias para disponer de información, a fin de integrar el padrón de beneficiarios del Pp S017*

En 2015, el INAES emitió 38 convocatorias atendiendo los criterios establecidos en las reglas de operación del Pp S017 “Programa de Fomento a la Economía Social”, para los tres componentes de apoyos, se constató que 23 (60.5%) fueron para la modalidad INTEGRA, 8 (21.1%) para CRECE y 7 (18.4%) para Banca Social, con las que obtuvo información para integrar el padrón de beneficiarios.

5. *Integración del padrón de beneficiarios del Programa de Fomento a la Economía Social de conformidad con el SIIPP-G*

En 2015, el INAES integró el padrón de beneficiarios del Pp S017 correspondiente a los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) de conformidad con el modelo de personas morales, y el de los representantes e integrantes de dichos OSSE; los cuales contaron con la Clave Única de Registro de Población (CURP) de los representantes para el caso de las OSSE, y de la CURP de los integrantes para el padrón de beneficiarios de personas físicas como llave única, de conformidad con el modelo de datos establecido en el Manual del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G). Asimismo, el instituto evidenció la entrega del padrón de beneficiarios para su integración en el SIIPP-G de la Secretaría de la Función Pública.

El instituto registró en el padrón de beneficiarios la entrega de 4,044 apoyos, que correspondieron a 10 diferentes sub modalidades, con los que se benefició a 22,889 representantes e integrantes de 3,682 OSSE; cifras que coinciden con lo reportado en el “IV

Informe trimestral 2015 de los programas sujetos a reglas de operación y de otros subsidios”, por lo que su padrón de beneficiarios fue un mecanismo adecuado para el registro y generación de información clara y confiable, que permita la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas.

6. *Mecanismos de seguimiento, evaluación y supervisión para contribuir a garantizar la calidad en la integración del padrón de beneficiarios del Pp S017*

En 2015, el INAES contó con el “Sistema Integral en Línea” (SIEL) en el que se establecieron procedimientos para el registro de las validaciones normativas, de campo y técnicas, a fin de contar con mecanismos de seguimiento, evaluación y supervisión, para contribuir a garantizar la calidad de la información en la integración del padrón de beneficiarios. Asimismo, el instituto acreditó avances en el establecimiento de estrategias, metas y planes de trabajo para mejorar la calidad en la integración de la información contenida en el padrón de beneficiarios del programa, y de las estrategias para analizar, validar y corregir los campos asociados con la Clave Única de Registro de Población (CURP) que resulten del proceso de verificación del Registro Nacional de Población e Identificación Personal (RENAPO).

7. *Presupuesto para la integración, operación y difusión del padrón de beneficiarios del Programa de Fomento a la Economía Social*

En 2015, el INAES ejerció 1,422,904.3 miles de pesos, de los cuales 1,371,500.6 miles de pesos (96.4%) se destinaron a la entrega de subsidios y 51,403.7 miles de pesos (3.6%) a gastos indirectos. El instituto identificó el ejercicio de 28,280.4 miles de pesos para la integración del padrón de beneficiarios del Pp S017, el 53.7% correspondió a Servicios Generales, 25.8% a Materiales y Suministros y 20.5% a servicios personales, el cual correspondió a los procesos de atención a las solicitudes de apoyo en efectivo y en especie, iniciando con el pre-registro de solicitudes y concluyendo en la formalización de la entrega de los recursos a los beneficiarios, por lo anterior el instituto contó con los registros que permitieron identificar el presupuesto ejercido en la integración, operación y difusión del padrón de beneficiarios.

8. *Difusión de los resultados del Programa de Fomento a la Economía Social y del padrón de beneficiarios*

En 2015, el INAES difundió en su portal de internet el padrón de beneficiarios de los apoyos otorgados a OSSE mediante el Pp S017 “Programa de Fomento a la Economía Social”, así como en las redes sociales, donde se describió el proceso para consultar la información; sin embargo, el instituto no acreditó la difusión del padrón de beneficiarios de los integrantes y representantes de los OSSE beneficiados con la finalidad de contar con información confiable y de calidad sobre la entrega de apoyos del programa.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales, el INAES proporcionó el oficio número CGPE/378/2016 del 22 de septiembre de 2016, mediante el cual el

Coordinador General de Planeación y Evaluación instruye a la Directora de Evaluación actualizar, entre otros, el padrón de beneficiarios al tercer trimestre de 2016, a fin de que incluya a los OSSE, los integrantes y sus representantes. Adicionalmente, el instituto acreditó la inclusión del Procedimiento PR-CGPE-DE-04 en el Manual de Procedimientos Administrativos del INAES, relativo a la integración del padrón de beneficiarios y su difusión en el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT) y la sección de transparencia focalizada, a fin de asegurar la difusión oportuna del padrón de beneficiarios de personas físicas y morales, para tener información confiable y de calidad sobre la entrega de apoyos.

9. *Coordinación para la confronta del padrón de beneficiarios del Pp S017*

En los “Lineamientos para determinar la duplicidad de apoyo 2015”, el INAES estableció mecanismos de coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI); la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), y con el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM), como responsables de los programas que otorgan apoyos excluyentes del Pp S017 “Programa de Fomento a la Economía Social”.

El instituto realizó la confronta del padrón de beneficiarios donde se identificaron 1,142 duplicaciones, de los cuales 1,134 corresponden a integrantes y 8 a OSSE. Con el análisis de la información del padrón de beneficiarios 2015, la ASF identificó que 431 (38.0%) de los 1,134 integrantes y 7 (87.5%) de los 8 OSSE duplicados fueron beneficiarios del Pp S017 en 2015.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, así como la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, el INAES acreditó que su Comité Técnico Nacional (COTEC) realizó la interpretación de los “Lineamientos para determinar la duplicidad de apoyo 2015”, con lo que se establecieron criterios más precisos para la resolución de las posibles duplicaciones. Con base en lo anterior, el instituto acreditó que no se duplicaron 353 (81.9%) de los 431 integrantes y 5 (57.1%) de los 7 OSSE, ya que presentó evidencia documental de que los integrantes u OSSE identificados no recibieron subsidios de algún programa excluyente, que desistieron de recibirlo, que los apoyos recibidos fueron complementarios o para distinto concepto de gasto o actividad; sin embargo, no acreditó la no duplicación en la entrega de apoyos a 78 integrantes y 3 OSSE. Al respecto, el instituto señaló que en 23 casos la CDI, SEDESOL y el INADEM no notificaron en el momento en que se les solicitó la confronta del registro de solicitudes, sino hasta el ejercicio fiscal 2016, por lo cual desconocían que se encontraran en posible duplicación.

Adicionalmente, el INAES acreditó la implementación de acciones de mejora relativas a la inclusión en los “Lineamientos para determinar la duplicidad de apoyo 2016” los supuestos que deben de cumplirse para que exista duplicación en las solicitudes o apoyos, a fin de facilitar la resolución de los asuntos relacionados con el tema de duplicaciones, además de incluir las actividades que deben de realizar las Delegaciones y las Coordinaciones Generales

de Planeación y Evaluación; de Operación; y de Administración y Finanzas del INAES, y el flujograma que detalla de manera gráfica el procedimiento para prevenir y atender los casos de duplicación.

15-5-20L00-07-0293-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de la Economía Social investigue las causas por las cuales no acreditó la constancia de desistimiento de otras solicitudes de apoyo, la complementariedad de los apoyos recibidos, ni los mecanismos correctivos implementados a integrantes y OSSE identificados con duplicación respecto de programas excluyentes de la Administración Pública Federal y, con base en ello, implemente las medidas necesarias, a fin de que en ejercicios posteriores se establezcan los mecanismos necesarios para evitar que los apoyos solicitados u otorgados por el programa y otros programas del Gobierno Federal presenten duplicaciones, en términos del numeral 15, párrafos cuarto al sexto, de las Reglas de Operación del Pp S017 "Programa de Fomento a la Economía Social", e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

10. *Utilidad del padrón de beneficiarios en la operación del Programa de Fomento a la Economía Social*

Se constató que, en 2015, en el Diario Oficial de la Federación se publicaron las Reglas de Operación del Programa de Fomento a la Economía Social aplicables en 2016, las cuales se modificaron respecto de las aplicables en 2015, en las que se observó que el Pp S017 cambió del ramo 10 Economía al 20 Desarrollo Social.

En las reglas de operación para el ejercicio 2016, el instituto definió que las unidades administrativas encargadas de la elaboración del padrón de beneficiarios deberán establecer compromisos con la Dirección General de Geo Estadística y Padrones de Beneficiarios, a fin de asegurar la consistencia, calidad y puntualidad en la integración del padrón y que su estructuración se realizará conforme a los Lineamientos Normativos para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios que emite la Subsecretaría de Planeación, Evaluación y Desarrollo Regional de la SEDESOL; sin embargo, no se establecieron acciones correctivas para asegurar la oportunidad en su difusión, así como la coordinación estatal, municipal y local para evitar duplicaciones en la entrega de los subsidios, debido a que el instituto no tomó en cuenta los procesos de depuración, mejora o actualización de los padrones.

Las deficiencias en la integración, operación y difusión del padrón de beneficiarios del Pp S017, impidieron que se consolidara como un mecanismo adecuado para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, a fin de contribuir a la eficacia del programa, evitar la dispersión de la información, garantizar la identificación de la población objetivo, transparentar los subsidios, así como facilitar la detección de errores y duplicaciones en la entrega de los apoyos.

El OIC en el instituto realizó en 2015 la auditoría “Coordinación General de Planeación y Evaluación.- Dirección de Informática.- Padrones de Beneficiarios” con la finalidad de verificar que el INAES programó el desarrollo, operación y actualización de sus sistemas informáticos relacionados con el programa institucional, así como el almacenamiento, procesamiento y distribución de la información de padrones de beneficiarios, acorde con los requerimientos y tecnología disponible; asimismo, se remitió copia del oficio número 10/801/OIC/331/2015 del 13 de agosto de 2015, en el que se estableció que el INAES entregó la documentación para atender las recomendaciones correctivas y preventivas por solventar y que el avance de las observaciones determinadas fue del 100.0%.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. CGAF/0673/2016 del 8 de septiembre de 2016, el INAES acreditó que “la interpretación del numeral 2, párrafo segundo, de los Lineamientos para determinar la duplicidad de apoyo 2015 se realizó en la séptima sesión extraordinaria del Comité Técnico Nacional (COTEC), con la finalidad de aclarar y ofrecer criterios más precisos para la resolución de las posibles duplicaciones [...]” y que en el acuerdo del Acta de Reunión de Trabajo por Concepto de Apoyos Duplicados, del 2 de septiembre de 2016, se estableció que la Coordinación General de Operación propondrá en la siguiente reunión, la redacción integrada y definida por el grupo de trabajo, respecto de la duplicación de apoyos, así como continuar con los trabajos para definir y proponer el procedimiento preventivo de concepto de duplicación. Por lo anterior, se verificó que el instituto se encuentra en un proceso de mejora con el fin de establecer mecanismos correctivos que atiendan las deficiencias identificadas en el ejercicio fiscal 2015.

11. *Evaluación del Control Interno del INAES*

De los 37 (100.0%) aspectos evaluados de las cinco normas generales de control interno, 15 (40.6%) correspondieron al ambiente de control; 7 (18.9%), a la administración de riesgos; 5 (13.5%), a las actividades de control; 5 (13.5%), a la información y comunicación, y 5 (13.5%), a la supervisión y mejora continua. De la evaluación de dichos aspectos y con el análisis de la información y documentación proporcionada por el Instituto Nacional de la Economía Social, se determinó que en 34 (91.9%) aspectos, se contó con mecanismos de control interno, y en 3 (8.1%), no se acreditó contar con información de la integración, operación y difusión del padrón de beneficiarios del Programa de Fomento a la Economía Social.

Derivado de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. CGAF/0673/2016 del 8 de septiembre de 2016, el INAES proporcionó información con la que acreditó que estableció mecanismos de mejora en las normas de ambiente de control y de actividades de control, debido a que elaboró el Manual de Procedimientos Administrativos de la Coordinación General de Planeación y Evaluación, así como el diseño de los indicadores internos relacionados con el padrón de beneficiarios para el ejercicio fiscal 2016.

12. Cumplimiento de los requisitos de la MIR por parte del INAES y establecimiento de indicadores para medir el avance en la integración, operación y difusión del padrón de beneficiarios del Pp S017

Con el análisis de los objetivos de la MIR 2015 del Pp S017 “Programa de Fomento a la Economía Social”, se determinó que se encuentra alineada con el objetivo establecido en el PND 2013-2018 de “Desarrollar los sectores estratégicos del país” y con la estrategia “Fomentar la economía social”. Asimismo, se alineó con el Programa de Desarrollo Innovador 2013-2018 en el objetivo “Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los Organismos del Sector Social de la Economía” y con la estrategia “Incrementar las oportunidades de inclusión productiva y laboral en el sector social de la economía”, por lo que el programa está alineado con la planeación sectorial y nacional.

En cuanto a la lógica vertical, en el objetivo de nivel propósito no muestra la contribución del programa en el fomento de los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE), por lo que es indispensable que incluyan dichas acciones para que su alineación con el objetivo de fin sea adecuado. En cuanto al nivel de componente, los objetivos “Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) con apoyos para la ejecución, desarrollo y vinculación en cadenas de valor de proyectos productivos, otorgados” y “Apoyos para el fortalecimiento y consolidación de organismos del sector social de la economía de ahorro y/o crédito, otorgados” no cumplieron con la sintaxis establecida, ya que no establecen los productos terminados o servicios proporcionados.

El objetivo de actividad “Convocatoria, registro, evaluación y autorización de apoyos para proyectos productivos con base en los criterios y requisitos de elegibilidad” agrupa cuatro acciones distintas por lo que es necesario establecer un objetivo por cada una de las acciones, a fin de contar con información independiente respecto de su cumplimiento.

La MIR dispuso de 15 indicadores, el de fin se refiere al crecimiento de la producción bruta total de las MIPYMES, sin medir el impulso y fortalecimiento de los OSSE ni los resultados de la población objetivo que atiende el programa, de conformidad con su objetivo. En lo referente a los indicadores del nivel componente, el tipo gestión es incorrecto, ya que debería clasificarse como estratégico; además, tanto las metas del nivel componente como actividad carecen de las justificaciones o, en su caso, las razones por las cuales se programó un número de acciones que no se consideran realizar en su totalidad, puesto que se estableció un cumplimiento inferior al 100% de las acciones programadas. Adicionalmente, en las fichas técnicas de los indicadores no se señalan ni se justifican los seis criterios establecidos en la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos emitida por la SHCP: Claridad, Relevancia, Economía, Monitoreable, Adecuado y Aporte marginal.

Con la revisión de los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2015, que emitió la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el anexo denominado “Avance en los Indicadores de Desempeño de los Programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal

2015”, se constató que no se reportó información sobre los indicadores, ni de los resultados y avances de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S017 “Programa de Fomento a la Economía Social”, a cargo del INAES, por lo que no fue posible realizar su evaluación por medio de dichos informes trimestrales.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. CGAF/0673/2016 del 8 de septiembre de 2016, el INAES proporcionó las Matrices de Indicadores para Resultados del Pp S017 “Programa de Fomento a la Economía Social” para los ejercicios fiscales 2016 y 2017, con lo que se verificó la corrección de las deficiencias en el diseño de los objetivos y los indicadores de la MIR 2015, pues se modificaron y agregaron objetivos e indicadores, a fin de evaluar y dar seguimiento de los resultados obtenidos por el programa y contribuir al logro del objetivo estratégico con el que se encuentra alineado, así como medir la atención a la población objetivo que fue adicionada como consecuencia de la re-sectorización a la Secretaría de Desarrollo Social, por lo que incluyó a los Organismos del Sector Social de la Economía y a las personas con ingresos por debajo de la línea de bienestar integradas en grupos sociales.

La ASF constató que el instituto diseñó indicadores internos relativos a la integración, operación y difusión del padrón de beneficiarios para el ejercicio fiscal 2016. Los indicadores fueron: “Porcentaje de Cumplimiento del modelo de datos del Padrón Único de Beneficiarios”; “Porcentaje de reportes del Padrón Único de Beneficiarios entregados oportunamente”, y “Porcentaje de Padrones de Beneficiarios de apoyos del INAES publicados en el plazo establecido”.

Adicionalmente, el INAES proporcionó los reportes trimestrales de los indicadores de la MIR, los cuales corresponden a los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, con lo que se evidenció que el instituto reportó información sobre los indicadores, resultados y avances de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S017 “Programa de Fomento a la Economía Social”.

13. Rendición de cuentas sobre la integración del padrón de beneficiarios del Pp S017

Con la revisión de la Exposición de Motivos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), el Decreto del PEF y la Cuenta Pública 2015, se constató que el INAES no reportó en la Cuenta Pública lo relativo a la integración del padrón de beneficiarios, los programas federales que son excluyentes, la realización de confrontas, ni las acciones de depuración del padrón de beneficiarios del Pp S017 “Programa de Fomento a la Economía Social”.

Derivado de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. CGAF/0673/2016 del 8 de septiembre de 2016, el instituto proporcionó los Informes Trimestrales de los Programas de Subsidios, en los cuales se reportó el listado de beneficiarios del Programa de Fomento a la Economía Social, tipo de apoyo, entidad federativa, cantidad de apoyo, recursos autorizados y pagados; asimismo, se

precisó que los documentos enviados por el INAES se sujetan a la revisión de la Coordinadora Sectorial y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Consecuencias Sociales

La falta de consolidación del padrón de beneficiarios del Pp S017 Programa de Fomento a la Economía Social impide contar con información estratégica que contribuya a la adecuada toma de decisiones para focalizar la entrega de subsidios a 61,307 Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE), a fin de contribuir a incrementar sus oportunidades de desarrollo productivo y económico.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 8 observación(es), de la(s) cual(es) 7 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 1 restante(s) generó(aron): 1 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 30 de septiembre de 2016, 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 que la integración del padrón de beneficiarios apoyados mediante el Programa de Fomento a la Economía Social generó información estratégica para contribuir en la eficacia del programa, y alcance establecidos. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente pre-dictamen.

En 2015, en los documentos de planeación de mediano plazo, así como en los diagnósticos del programa presupuestario S017, se identificó que uno de los problemas de los programas que otorgan subsidios es que los padrones de beneficiarios en el sector económico no se han consolidado como una herramienta útil para contribuir en la eficacia de los programas, debido a la dispersión de la información; errores y duplicaciones en la entrega de los apoyos; se desconocen las características demográficas y socioeconómicas de los beneficiarios; incumplimiento de los criterios y requisitos de elegibilidad; los beneficiados no corresponden a la población objetivo; no se ha determinado ni cuantificado con precisión la cobertura poblacional y territorial del programa; la inoportuna rendición de cuentas; abusos, discrecionalidad, desviaciones o actos de corrupción en el otorgamiento de apoyos, y el desaprovechamiento de las tecnologías de la información y comunicaciones.

Para atender la problemática identificada, el INAES debe integrar, operar y difundir el padrón de beneficiarios del programa Pp S017 “Programa de Fomento a la Economía Social” de conformidad con el modelo de datos establecidos en el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G), a fin de desarrollar información

estratégica para la adecuada toma de decisiones que contribuya a la ejecución eficaz del programa. En el PEF 2015 se asignaron 2,432,767.5 miles de pesos al programa.

En 2015, respecto de la integración del padrón de beneficiarios, el INAES cumplió con la estructura de datos establecida en el Manual de Operación del SIIPP-G de la Secretaría de la Función Pública, pero careció de un marco normativo para las unidades responsables de la integración, operación y difusión del padrón de beneficiarios del Pp S017; además, no identificó con precisión a la población objetivo por grupo específico, región del país, entidad federativa y municipio, a fin de garantizar que los recursos se entreguen exclusivamente a esa población. Para la operación, contó con el Sistema Integral en Línea (SIEL) para recopilar, almacenar, validar y procesar los datos de los apoyos entregados, pero no contó con los registros que permitan identificar el presupuesto ejercido en la integración, operación y difusión del padrón; y en la difusión, se constató que no se publicó el padrón relativo a los integrantes y representantes de los Organismos del Sector Social de la Economía (OSSE) en los medios electrónicos.

El INAES realizó las confrontas del padrón de beneficiarios con los programas federales excluyentes incluidos en sus reglas de operación, pero no acreditó la complementariedad de los subsidios entregados a 431 integrantes y 7 OSSE identificados como posibles duplicados. Tampoco acreditó que la información del padrón de beneficiarios fuera de utilidad en las adecuaciones a las reglas de operación del programa, ya que no se reflejaron mecanismos correctivos para evitar la duplicación en la entrega de apoyos y garantizar la adecuada difusión del padrón, debido a que careció de mecanismos de operación y administración de información del padrón de beneficiarios del Pp S017 “Programa de Fomento a la Economía Social”.

En opinión de la ASF, en 2015, el Instituto Nacional de la Economía Social no consolidó la integración, operación y difusión del padrón de beneficiarios del Pp S017 como una herramienta útil para contribuir a la eficacia del programa, debido a que no identificó con precisión a su población objetivo, los datos están desarticulados y no dispuso de la normativa para la difusión del padrón. Por ello, se careció de documentación que sustente la adecuada toma de decisiones; la falta de coordinación para la entrega de los subsidios; evitar la duplicación en el otorgamiento de apoyos, y la escasa transparencia y rendición de cuentas. Por lo tanto, persistió el problema relacionado con la integración de su padrón de beneficiarios al no disponer de información estratégica para la toma de decisiones del ramo económico que coadyuve en la evaluación del funcionamiento y resultados de los subsidios en el Programa de Fomento a la Economía Social.

La fiscalización coadyuvó a que el INAES realizara una valoración objetiva de su desempeño en la integración, operación y difusión del padrón de beneficiarios, para identificar a su población objetivo, elaborar la norma que regule las áreas responsables, generar información estratégica que contribuirá a evitar la dispersión de la información y duplicaciones en la entrega de los apoyos, así como garantizar la transparencia de los subsidios.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que el INAES identificó y cuantificó a su población objetivo para garantizar la adecuada focalización en la entrega de apoyos.
2. Comprobar que las reglas de operación del Pp S017 "Programa de Fomento a la Economía Social" incorporaron los criterios legales que normen la entrega y registro de los subsidios.
3. Constatar que el INAES contó con un marco normativo para regular la integración del padrón de beneficiarios, así como al responsable de su elaboración.
4. Verificar que el INAES entregó los subsidios del Pp S017 "Programa de Fomento a la Economía Social", mediante la publicación de convocatorias que establecieran los criterios de elegibilidad.
5. Verificar que el padrón de beneficiarios del Pp S017 contó con información estructurada de los subsidios entregados.
6. Verificar que el sistema de información del padrón de beneficiarios del Pp S017 contó con la validación normativa, de campo y técnica para garantizar la calidad de la información.
7. Verificar si el ejercicio del presupuesto asignado para la categorización de las actividades de integración, operación y difusión del padrón de beneficiarios fue pertinente y suficiente.
8. Verificar que el INAES difundió la información sobre los resultados del programa y el padrón de beneficiarios.
9. Verificar que el INAES realizó las confrontas del padrón respecto de otros programas excluyentes, para evitar la duplicación en la entrega de apoyos, así como los mecanismos correctivos implementados.
10. Verificar que el INAES dispuso de información útil para la toma de decisiones resultante del padrón de beneficiarios del Pp S017.
11. Evaluar el Sistema de Control Interno para verificar que el INAES contó con los mecanismos de control que aseguren el cumplimiento de los objetivos y metas de la integración del padrón de beneficiarios.

12. Verificar que el INAES cumplió con las directrices generales para avanzar hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño.
13. Verificar que el INAES presentó información en los principales instrumentos de rendición de cuentas referente al padrón de beneficiarios.

Áreas Revisadas

La Dirección General del INAES y las coordinaciones generales de Operación; de Fomento y Desarrollo Empresarial; de Planeación y Evaluación; de Administración y Finanzas, y Jurídica.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Reglas de Operación del Pp S017 "Programa de Fomento a la Economía Social" numeral 15 Par. 4, 5 y 6.

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 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, en relación con los Transitorios PRIMERO y CUARTO del Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

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.

Al momento la entidad fiscalizada no ha emitido comentarios de la auditoría.