

Instituto Nacional del Emprendedor

Fondo Nacional Emprendedor: Padrón de Beneficiarios

Auditoría de Desempeño: 15-5-10E00-07-0420

420-DE

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 de las MIPYMES apoyados con subsidios por el Fondo Nacional Emprendedor 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 S020.

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 2002, la Secretaría de Economía publicó la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (LDCMIPYME), ^{1/} con el propósito de promover el desarrollo económico nacional, mediante el fomento a la formación de micro, pequeñas y medianas empresas y el apoyo a su viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad.

En 2004, se instituyó el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME) con la fusión de los cuatro fondos siguientes: de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FAMPYME) en 2001, de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP) en 2001, de Apoyo para el Acceso al Financiamiento de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FOAFI) en 2002, y Programa de Centros de Distribución en Estados Unidos (FACOE) en 2003.

Para 2012, el Fondo PYME se enfocó en ampliar el financiamiento, la capacitación y consultoría, así como la consolidación de la empresa, pero recibió críticas por parte de las instancias evaluadoras por la falta de transparencia, ya que no tenía parámetros de medición para evaluar la cobertura, era necesario determinar con precisión a la población potencial y objetivo; existía concentración de recursos hacia algunos organismos intermedios; los apoyos no correspondían con las necesidades de las empresas y carecía de mecanismos de monitoreo para la ejecución oportuna de los proyectos aprobados; no se establecieron grupos para validar el efecto del programa, y no tenía una base de datos del programa. ^{2/} La Secretaría de Economía (SE) debía realizar un rediseño del Fondo PYME, función que fue encargada al Instituto Nacional del Emprendedor.

En enero de 2013, se constituyó el Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM) ^{3/} como órgano administrativo desconcentrado de la SE, para instrumentar, ejecutar y coordinar la política nacional de apoyo incluyente a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y a emprendedores, impulsando su innovación, competitividad y proyección en los mercados nacional e internacional para aumentar su contribución al desarrollo económico y bienestar social; y se instituyó el Fondo Emprendedor, a fin de apoyar la incorporación de tecnologías de la información en las MIPYMES para fortalecer sus capacidades administrativas, productivas y comerciales.

El INADEM redefinió el Fondo PYME y en 2014 se constituyó el Fondo Nacional Emprendedor (FNE) como resultado de la fusión entre el Fondo PYME y el Fondo Emprendedor, con el objetivo de fomentar el crecimiento económico nacional, regional y

^{1/} Secretaría de Economía, **Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa**, Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 2002.

^{2/} Instituto Nacional del Emprendedor, **Diagnóstico 2014 del programa Fondo Nacional Emprendedor**, México, 2015, p.5.

^{3/} Secretaría de Economía, **Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía**, Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 2013.

sectorial, mediante el otorgamiento de subsidios para el fortalecimiento ordenado, planificado y sistemático del desarrollo empresarial, así como para impulsar la consolidación de una economía innovadora, dinámica y competitiva que se sustente en MIPYMES más productivas en sectores estratégicos.

En ese contexto, desde 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 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 (SIIPP-G), 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 sea 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 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 en los diagnósticos de los documentos de planeación reconoció que contar con padrones de beneficiarios contribuye a 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 apoyos.

Resultados

1. *Identificación y cuantificación de la población objetivo para la focalización de los recursos del Pp S020*

En 2015, el INADEM definió el concepto de la población objetivo sin identificarla y cuantificarla con precisión por región del país, entidad federativa y municipio para garantizar que los subsidios se entregaran exclusivamente a esa población, por lo que careció de información para la integración del padrón de beneficiarios, debido a que no existe una delimitación específica o estratégica de las MIPYMES y los emprendedores que conforman la población objetivo.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. E00.2016.CGPEES.1136 del 6 de septiembre de 2016, el INADEM acreditó que mediante los resultados de la Encuesta Nacional sobre Competitividad de las MIPYMES (ENAPROCE) publicados en 2016, identificó a la población objetivo del Fondo Nacional Emprendedor, la cual se integró por 401,703 MIPYMES, 62.0% (249,057) del sector estratégico, 10.0% (40,000) de innovación, 3.1% (12,646) Siniestradas y 24.9% (100,000) de emprendedores; asimismo, la información permitió al instituto identificar con precisión a la población objetivo del programa S020, por región del país, entidad federativa y municipio.

2. *Criterios para el otorgamiento de subsidios del Fondo Nacional Emprendedor*

En 2015, las Reglas de Operación del Pp S020 “Fondo Nacional Emprendedor” definieron los montos máximos por beneficiario; los mecanismos de distribución, operación y administración para otorgar con equidad a todos los grupos sociales y géneros los apoyos; así como mecanismos de seguimiento, supervisión y evaluación; la temporalidad en su otorgamiento y los mecanismos para reportar sus resultados en los informes trimestrales. Las reglas de operación evidenciaron deficiencias en su diseño, debido a que no se definió la

coordinación con las dependencias y entidades para evitar la duplicación de los apoyos, por lo que careció de información estratégica para la integración del padrón de beneficiarios del Pp S020.

15-5-10E00-07-0420-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor investigue las causas por las que en las Reglas de Operación del Pp S020 no se definieron acciones de coordinación con las dependencias y entidades para evitar la duplicación de los apoyos y, con base en ello, fortalezca el diseño de su instrumento normativo, a fin de contar con información estratégica que contribuya a la integración del padrón de beneficiarios, de conformidad con el artículo 75, fracción VII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

3. *Marco normativo interno del INADEM para la integración del padrón de beneficiarios del Pp S020*

En 2015, el INADEM contó con el “Lineamiento para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios”, instrumento que incluyó los criterios generales y específicos para la integración del padrón de beneficiarios de personas físicas y morales; asimismo, en su marco normativo definió que la Coordinación General de Planeación Estratégica, Evaluación y Seguimiento (CGPEES) fue el área responsable para la integración del padrón de beneficiarios del Pp S020.

Con la revisión de la estructura que se mandata en el “Lineamiento para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios” del instituto, se constató que no incluyó la totalidad de los campos establecidos en el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. E00.2016.CGPEES.1136 del 6 de septiembre de 2016, la ASF constató que el instituto realizó acciones de mejora en el Lineamiento para la Integración del Padrón Único de Beneficiarios del instituto 2016, debido a que en el apartado de estructura de datos fueron incluidos los campos faltantes, para la integración del padrón de beneficiarios de personas físicas y morales.

4. *Convocatorias para disponer de información, a fin de integrar el padrón de beneficiarios del Pp S020*

En 2015, el INADEM emitió 31 convocatorias abiertas que atendieron los criterios establecidos en las Reglas de Operación del Pp S020 “Fondo Nacional Emprendedor”, para las cinco categorías de apoyos, se observó que 8 (25.8%) fueron de la categoría I. Programas de Sectores Estratégicos y Desarrollo Regional; 9 (29.0%), de la categoría II. Programas de Desarrollo Empresarial; 7 (22.6%), de la categoría III. Programas de Emprendedores y

Financiamiento; 4 (12.9%), de la categoría IV. Programas para MIPYMES, y 3 (9.7%), de la categoría V. Apoyo para la incorporación de Tecnologías de la Información y Comunicaciones en las Micro y Pequeñas Empresas, con las que obtuvo información para integrar el padrón de beneficiarios.

5. Integración del padrón de beneficiarios del Fondo Nacional Emprendedor de conformidad con el SIIPP-G

En 2015, el INADEM integró el padrón de beneficiarios del Pp S020 correspondiente a personas físicas y morales, los cuales se ajustaron al modelo de datos establecido en el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G); además, el instituto acreditó la entrega del padrón de beneficiarios para su integración en el SIIPP-G de la Secretaría de la Función Pública, pero de los 2,654 registros de personas morales, se identificaron 307 sin Registro Federal de Contribuyentes (RFC).

El instituto registró en el padrón de beneficiarios la entrega de 19,216 apoyos, con los que se benefició a 2,654 personas morales y 15,473 personas físicas.

Al respecto y con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. E00.216.CGPEES.1136 del 6 de septiembre de 2016, el instituto señaló que correspondieron a entidades gubernamentales, y con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante oficio núm. E00.2016.CGPEES.1285 del 29 de septiembre de 2016, proporcionó la evidencia documental para acreditar el destino de los recursos; sin embargo, no se documentó la implementación de acciones correctivas para asegurar la correcta carga del padrón de beneficiarios del Pp S020 al SIIPP-G de la Secretaría de la Función Pública en ejercicios posteriores.

15-5-10E00-07-0420-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor investigue las causas por las que 307 registros del padrón de beneficiarios de personas morales no contaron con el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) y, con base en ello, fortalezca las medidas de control para que la totalidad de los registros del padrón de personas morales cuenten con RFC, a fin de identificar la información de los beneficiarios directos o indirectos de forma homologada y estandarizada, en términos del numeral 7.2.1.2.1 del Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

6. *Mecanismos de seguimiento, evaluación y supervisión para contribuir a garantizar la calidad en la integración del padrón de beneficiarios del Pp S020*

En 2015, el INADEM contó con el “Sistema Emprendedor” para el registro de información del Pp S020 “Fondo Nacional Emprendedor”, pero no acreditó los procedimientos para la recopilación, almacenamiento, validación y procesamiento de las evaluaciones normativa, estatal y técnica, financiera y de negocios, por lo que careció de un mecanismo de seguimiento, evaluación y supervisión que contribuya a garantizar la calidad de la información del padrón de beneficiarios.

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, pero se constató que no alcanzó las metas relativas a los campos siguientes: RFC, razón social, fecha de constitución, actividad económica y localidad, correspondientes a beneficiarios personas morales; así como sexo, localidad y tipo de beneficio, para los correspondientes a personas físicas, por lo que el padrón de beneficiarios no cumplió con la calidad requerida en su integración. Tampoco acreditó las estrategias para analizar, validar y corregir los campos asociados a la CURP que resulten del proceso de verificación de RENAPO.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, mediante oficio número E00.2016.CGPEES.1136 del 6 de septiembre de 2016, el INADEM proporcionó las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor 2016, en las que estableció que en los procesos de recopilación, almacenamiento, validación y procesamiento de las evaluaciones normativa, estatal y técnica, financiera y de negocios se realizarán exclusivamente mediante el Sistema Emprendedor, a fin de contribuir a la agilidad, eficiencia, transparencia y sustentabilidad del FNE, por lo que se atiende de manera parcial la observación, ya que no acreditó mecanismos para asegurar el cumplimiento de metas, ni las estrategias para analizar, validar y corregir los campos asociados a la CURP.

15-5-10E00-07-0420-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor investigue las causas por las que, en 2015, no alcanzó las metas relativas a los campos siguientes: Registro Federal de Contribuyentes, razón social, fecha de constitución, actividad económica y localidad, correspondientes a beneficiarios personas morales; así como sexo, localidad y tipo de beneficio, correspondientes a personas físicas y, con base en ello, establezca mecanismos que garanticen el cumplimiento de las mismas, a fin de que éstas permitan mejorar la calidad en la integración de la información contenida en el padrón de beneficiarios del programa, en cumplimiento del numeral 7.1.2.1.2 del Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales de la Secretaría de la Función Pública, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

15-5-10E00-07-0420-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor investigue las causas por las que, en 2015, no evidenció el cumplimiento de las responsabilidades de validar y corregir los campos asociados a la Clave Única de Registro de Población (CURP) y, con base en ello, fortalezca sus mecanismos de control para analizar, validar y corregir los campos asociados a la CURP que resulten del proceso de verificación de Registro Nacional de Población e Identificación Personal (RENAPO), a fin de que éstas contribuyan a la calidad de la información del padrón de beneficiarios, en términos del numeral 7.1.2.2.2 del Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

7. *Presupuesto para la integración, operación y difusión del padrón de beneficiarios del Pp S020*

En 2015, el INADEM ejerció 7,369,357.9 miles de pesos, de los cuales, 4,368,133.8 miles de pesos (59.3%) se destinaron a subsidios; 2,756,702.3 miles de pesos (37.4%) a inversión física, recursos que se transfirieron al Fideicomiso México Emprende; 184,360.3 miles de pesos (2.5%) a gasto de operación y 60,161.5 miles de pesos (0.8%) correspondieron a servicios personales, pero el instituto careció de registros que permitan identificar el presupuesto ejercido en la integración, operación y difusión del padrón de beneficiarios.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. E00.2016.CGPEES.1285 del 29 de septiembre de 2016, el instituto realizó la estimación del ejercicio presupuestal 2015 en la integración, operación y difusión del padrón de beneficiarios, que tuvo un costo de 75,276.1 pesos, el cual se integró de las erogaciones realizadas por concepto de sueldos y salarios del personal involucrado en las actividades mencionadas.

8. *Difusión de los resultados y del padrón de beneficiarios del Pp S020*

En 2015, el INADEM difundió el padrón de beneficiarios del programa presupuestario S020 “Fondo Nacional Emprendedor” en su portal de internet, pero la información difiere de la reportada en la Cuenta Pública 2015, por lo que careció de calidad y confiabilidad.

El instituto tampoco acreditó la actualización trimestral, ni la publicación del padrón de beneficiarios en su sitio de internet en los primeros diez días hábiles del mes de julio.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. E00.2016.CGPEES.1136 del 6 de septiembre de 2016, el INADEM presentó evidencia del envío, vía correo electrónico, a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto (DGPOP) de la información referente a la asignación de recursos a diciembre de 2015, como parte del IV informe trimestral del FNE; asimismo, remitió mediante el oficio núm. E00.2016.CGPEES.1160, la solicitud de la

actualización del padrón de beneficiarios disponible en el portal electrónico <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/reglas-de-operacion-e-informes-sector-economia-programas-de-subsidios-y-fideicomisos>, conforme a lo reportado en el SIIPP-G y se verificó que en el portal de internet del instituto se encuentran cargados los padrones de beneficiarios correspondientes a los años 2013, 2014, 2015 y al primer y segundo trimestre de 2016.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. E00.2016.CGPEES.1285 del 29 de septiembre de 2016, el INADEM acreditó que en los “Lineamientos para la integración del padrón de beneficiarios (PB) 2017”, se estableció la obligación de publicar su padrón de beneficiarios en el portal de internet del instituto, dentro de los primeros diez días hábiles del mes de julio.

9. *Coordinación para la confronta del padrón de beneficiarios del Pp S020*

En 2015, el INADEM no acreditó la identificación de programas excluyentes, la implementación de mecanismos de coordinación para evitar duplicaciones en la entrega de apoyos, ni la realización de confrontas del padrón de beneficiarios del Pp S020 “Fondo Nacional Emprendedor”, por lo que su sistema de información no fue diseñado e instrumentado bajo criterios de utilidad y oportunidad, ni con mecanismos de actualización permanente, a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales mediante el uso eficiente de los recursos.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. E00.2016.CGPEES.1285 del 29 de septiembre de 2016, el INADEM acreditó la solicitud realizada a la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto de la Oficialía Mayor de la Secretaría de Economía para que gestione, ante la Secretaría de la Función Pública, la elaboración de un estudio donde se identifiquen los programas de apoyo a emprendedores y Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) que se encuentren vigentes en 2016 y que sean excluyentes de los entregados por el instituto, a fin de incorporarlos en las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor para el ejercicio fiscal 2017.

15-5-10E00-07-0420-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor investigue las causas por las que no acreditó la confronta del padrón de beneficiarios del Pp S020 "Fondo Nacional Emprendedor" para identificar concurrencias o duplicaciones y, con base en ello, implemente acciones de mejora para realizar la confronta del padrón de beneficiarios del programa en ejercicios posteriores, a fin de que su sistema de información sea instrumentado bajo criterios de utilidad y oportunidad, y con mecanismos de actualización permanente, en términos del artículo 28, inciso d, párrafo II, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 y del artículo tercero, numeral 14, fracción I, norma cuarta, 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, 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 Pp S020

Para 2015, la ASF constató que en el Diario Oficial de la Federación fueron publicadas las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor 2016, las cuales no fueron modificadas respecto de las de 2015 como resultado de los procesos de depuración, mejora o actualización del padrón de beneficiarios del Pp S020, por lo que careció de mecanismos preventivos para atender las deficiencias detectadas en sus procesos de operación y difusión del padrón de beneficiarios.

El INADEM no dispuso de la evidencia que acredite la integración de un padrón nacional electrónico de MIPYMES y un padrón electrónico de las MIPYMES que hayan sido apoyadas por el instituto.

Las inconsistencias del registro de los apoyos autorizados y los recursos ejercidos por el programa en la Cuenta Pública 2015, en la página de internet del instituto y la información del programa que se integra al SIIPP-G, impidieron que el INADEM contara con información clara, confiable y suficiente que permitiera la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas.

Las deficiencias en la integración, operación y difusión del padrón de beneficiarios del Pp S020 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.

De 2007 a 2015, el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Economía no había realizado auditorías a los procesos de integración, operación y difusión del padrón de beneficiarios.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. E00.216.CGPEES.1136 del 6 de septiembre de 2016, el INADEM acreditó, para 2016, la integración de un padrón nacional electrónico de MIPYMES y de un padrón electrónico de las MIPYMES apoyadas por el instituto, el cual se encuentra disponible en la página electrónica del Sistema Emprendedor.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. E00.2016.CGPEES.1285 del 29 de septiembre de 2016, el INADEM proporcionó el oficio núm. E00.2016.199 del 27 de mayo de 2016, en el cual el Presidente del instituto instruyó la incorporación a las reglas de operación del programa, el numeral 34, el cual señala que “Los beneficiarios y/u organismos intermediarios deberán

identificar a la población objetivo de su proyectos e incorporar la relación de emprendedores y/o MIPYMES a ser atendidas en el Sistema Emprendedor en un plazo no mayor a 45 días naturales posteriores a la recepción del recurso federal (...)”, a fin de contar con sistemas de información confiables y suficientes que acrediten las cifras de los emprendedores y de las MIPYMES.

Asimismo, el instituto proporcionó el oficio núm. E00.2016.0127 del 8 de abril de 2016, en el que instruye a todos los servidores del instituto a realizar sus acciones de conformidad con su marco normativo y apego a las Reglas de Operación del Fondo Nacional Emprendedor, para contar con sistemas de información confiables y suficientes que acrediten las cifras de los emprendedores y de las MIPYMES atendidos.

11. Evaluación del Control Interno del INADEM

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. Con la evaluación de dichos aspectos y con el análisis de la información y documentación proporcionada por el Instituto Nacional del Emprendedor, se determinó que en 12 (32.4%) aspectos contó con mecanismos de control interno, y en 25 (67.6%), no acreditó contar con información de la integración, operación y difusión del padrón de beneficiarios del Fondo Nacional Emprendedor.

Derivado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante oficio núm. E00.2016.CGPEES.1285 del 29 de septiembre de 2016, el INADEM proporcionó información con la que acreditó el establecimiento de mecanismos de mejora en las cinco normas de control interno, ya que en 2016 incorporó el riesgo “Inconsistencias en integración, operación y difusión del Padrón de Beneficiarios del Pp. S020” en la Matriz de Administración de Riesgos Institucional; asimismo, añadió a los “Lineamientos para la integración del padrón de beneficiarios 2017”, la “Evaluación del desempeño del personal encargado de la integración, operación y difusión del padrón de beneficiarios”, en la cual se señalan metas, se evalúan los factores de actuación profesional, los aspectos que fortalecen la supervisión y mejora continua, así como la información y comunicación en el instituto.

12. Cumplimiento de los requisitos de la MIR para medir el avance en la integración, operación y difusión del padrón de beneficiarios del Pp S020

Con el análisis de los objetivos de la MIR 2015 del Pp S020 “Fondo Nacional Emprendedor”, se determinó que se encuentra alineada con el objetivo establecido en el PND 2013-2018 de “Impulsar a emprendedores y fortalecer el desarrollo empresarial de las MIPYMES y los Organismos del Sector Social de la Economía” y con la estrategia “Impulsar a los emprendedores y fortalecer las micro, pequeñas y medianas empresas”. 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 las estrategias “Impulsar una cultura emprendedora

mediante un ecosistema de fomento a MIPYMES y emprendedores” y “Diseñar e implementar esquemas de apoyo para consolidar a los emprendedores y fortalecer a las MIPYMES”, por lo que el programa está alineado con la planeación sectorial y nacional.

En cuanto a la lógica vertical, el objetivo de nivel fin no incluye la mejora de la productividad de emprendedores, sólo se enfoca en las MIPYMES. En el objetivo del nivel propósito no se identificó adecuadamente a la población objetivo, debido a que no incluye el impulso a los emprendedores, por lo que no hay una relación causa-efecto con el objetivo de fin. Respecto de los objetivos de nivel componente, son insuficientes, puesto que no se especifican los tipos y las modalidades con las que se entregan los apoyos para que las MIPYMES y los emprendedores incrementen su productividad, por lo que no es posible distinguir los apoyos otorgados por el programa que le permita cumplir con el objetivo de nivel propósito. Asimismo, el objetivo “Centrales de abasto, mercados públicos y mercados de abasto con infraestructura y competencias logísticas fortalecidos” no expresa productos o servicios proporcionados, por lo tanto, tampoco guarda una relación causa-efecto con el nivel de Propósito.

Por su parte, los objetivos de actividad no expresan acciones para movilizar los insumos que se obtienen de los bienes o servicios del programa, sino que se refieren al otorgamiento de apoyos, que son los productos o servicios entregados con el programa, por lo que no tienen una relación causa-efecto con los objetivos de componente.

En cuanto a la lógica horizontal, la MIR incluye 20 indicadores, de los cuales, el de fin se refiere al crecimiento de la producción bruta total de las MIPYMES y no incluye a los emprendedores, por lo que no toma en cuenta a la totalidad de la población objetivo que atiende el programa; por lo anterior, no es posible cuantificar la contribución del programa en el objetivo de mediano plazo. Respecto del indicador de propósito, no incluye la tasa de variación de la productividad total de los emprendedores, por lo que no cubre toda la población objetivo del programa. Para el nivel de componente, el indicador “Tasa de variación de la productividad laboral en las MIPYMES apoyadas” no es conveniente, ya que mide la variación en la productividad laboral y no las acciones de capacitación, no cuenta con un método de cálculo útil y las metas 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%; asimismo, se encuentran clasificados en el tipo gestión, cuando debieron ser estratégicos.

Respecto del nivel actividad, los indicadores se consideran inadecuados para medir sus objetivos, ya que expresan servicios y apoyos otorgados, mientras que los indicadores describen actividades realizadas, las metas 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 100.0%. La frecuencia de medición no es la adecuada, debido a que indican revisiones semestrales y anuales cuando deben ser trimestrales.

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 S020 “Fondo Nacional Emprendedor”, a cargo del INADEM, por lo que no fue posible realizar su evaluación por medio de dichos informes trimestrales.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. E00.2016.CGPEES.1285 del 29 de septiembre de 2016, el instituto proporcionó la minuta de trabajo del 29 de julio de 2016, en la que se revisó la MIR 2017 del Pp S020 en conjunto con el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Economía (SE), la Dirección General de Programación y Organización (DGPOP) y la Dirección General de Planeación y Evaluación de la SE. Con la revisión de la MIR 2017 del programa, se constató la realización de mejoras tomando en cuenta los resultados de la Encuesta Nacional sobre Productividad y Competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (ENAPROCE) realizada en 2015 y publicados en 2016, los principales cambios fueron la integración del componente “Apoyos para fomentar la infraestructura productiva y el desarrollo económico regional otorgado”, y de dos indicadores: “Porcentaje de MIPYMES de sectores estratégicos que fortalecieron sus capacidades de gestión y habilidades gerenciales en relación con el total de MIPYMES apoyadas mediante las convocatorias” y “Porcentaje de aprobación del Programa de Incubación en Línea para el fortalecimiento de habilidades gerenciales”; respecto de los indicadores de actividad, se incluyeron indicadores que miden actividades transversales realizadas por el programa tales como la publicación, promoción y aprobación de las convocatorias, así como la evaluación y ministración de proyectos.

Asimismo, se señaló que con el fin de incluir indicadores que midan la integración, operación y difusión del padrón de beneficiarios, elaboró los indicadores “Tiempo de atención para el desahogo de los procesos involucrados en la integración del padrón de beneficiarios del Fondo Nacional Emprendedor” y “Porcentaje de medios electrónicos que difunden el padrón de beneficiarios del Fondo Nacional Emprendedor”, los cuales serán incluidos en los “Lineamientos para la integración del Padrón de Beneficiarios 2017”.

15-5-10E00-07-0420-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional del Emprendedor investigue las causas por las que en 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, no se reportó información sobre los indicadores, ni de los resultados y avances de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario S020 "Fondo Nacional Emprendedor" y, con base en ello, establezca las acciones necesarias para que se reporte dicha información, a fin de evaluar su contenido, en los términos del artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y

Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

13. Rendición de cuentas sobre la integración del padrón de beneficiarios del Pp S020

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 verificó que el INADEM 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 S020 “Fondo Nacional Emprendedor”. Asimismo, no se incluyeron objetivos ni indicadores en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa relacionados con la integración, operación y difusión del padrón de beneficiarios.

Con motivo de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares, mediante oficio número E00.2016.CGPEES.1136 del 6 de septiembre de 2016, el INADEM informó que la elaboración de la Exposición de Motivos del Presupuesto de Egresos de la Federación es responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Respecto de la Cuenta Pública, el instituto indicó que “la SHCP emitió 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, en la cual se señala la obligación de incorporar el avance de metas de los indicadores, por lo que no se hace referencia al padrón de beneficiarios”. No obstante, el equipo auditor verificó que el INADEM contó con los Informes Trimestrales de los Programas de Subsidios, en el que se incluyó el listado de beneficiarios y presupuesto del Pp S020.

Consecuencias Sociales

La falta de consolidación del padrón de beneficiarios del Pp S020 “Fondo Nacional Emprendedor” impide contar con información estratégica que contribuya a la adecuada toma de decisiones para focalizar la entrega de subsidios a 491,460 Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) y emprendedores, a fin de promover el desarrollo empresarial e impulsar la consolidación de una economía innovadora, dinámica y competitiva, que se sustente en MIPYMES más productivas en sectores estratégicos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 12 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) 5 restante(s) generó(aron): 6 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 de las MIPYMES apoyados con subsidios por el Fondo Nacional Emprendedor 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 S020, 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 esta problemática, el INADEM debe integrar, operar y difundir el padrón de beneficiarios del programa S020 “Fondo Nacional Emprendedor”, 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 2015, respecto de la integración del padrón de los beneficiarios, el INADEM 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; careció de mecanismos de operación y administración de información para la adecuada toma de decisiones y no cumplió con las características establecidas por la SFP para la integración del padrón al SIIPP-G, ya que no integró los datos de identificación en 307 de los 2,654 registros sobre la entrega de apoyos. En cuanto a la operación, el instituto no identificó los procedimientos para las evaluaciones normativa, estatal y técnica, financiera y de negocios, ni acreditó las estrategias para analizar, validar y corregir la Clave Única de Registro de Población (CURP), que es la llave única de identificación de los beneficiarios. En la difusión, el instituto no acreditó la actualización trimestral, ni la publicación oportuna del padrón; asimismo, la información contenida en el portal institucional difiere de la reportada en la Cuenta Pública 2015, por lo que careció de calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad.

En la coordinación para realizar confrontas del padrón de beneficiarios, el instituto no identificó los programas excluyentes, no acreditó tener mecanismos de coordinación con dependencias y entidades para evitar duplicaciones en la entrega de los subsidios, ni la realización de confrontas. Tampoco cumplió con la depuración, mejora o actualización de las Reglas de Operación del Pp S020 derivadas de la información que se pudiera desprender

del padrón de beneficiarios. Por lo anterior, se considera que el padrón de beneficiarios del programa no se consolidó como un mecanismo adecuado para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente que permita la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas.

En opinión de la ASF, en 2015, persiste el problema público relacionado con el padrón de beneficiarios, ya que el Instituto Nacional del Emprendedor no consolidó su integración, operación y difusión, como una herramienta útil para contribuir a la eficacia del programa, debido a que no identificó con precisión a la población objetivo, los datos están desarticulados y carece de la normativa para la difusión de los padrones. Por ello, persiste la carencia de información que sustente la adecuada toma de decisiones; la falta de coordinación para la entrega de los subsidios; la duplicación en el otorgamiento de apoyos, y la escasa transparencia y rendición de cuentas. Por lo que no se dispone de información estratégica para la toma de decisiones del ramo económico que coadyuve en la evaluación del funcionamiento y resultados de los subsidios del Fondo Nacional Emprendedor.

La fiscalización coadyuvará a que el INADEM realice una valoración objetiva de su desempeño en la integración, operación y difusión del padrón de beneficiarios del programa S020, para identificar la población objetivo, disponer de información estratégica que contribuirá a evitar la dispersión de la información y duplicaciones en la entrega de los apoyos, así como a garantizar la transparencia de los subsidios.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que el INADEM 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 S020 "Fondo Nacional Emprendedor" incorporaron los criterios legales que normen la entrega y registro de los subsidios.
3. Constatar que el INADEM contó con un marco normativo interno para regular la integración del padrón de beneficiarios, así como al responsable de su elaboración.
4. Verificar que el INADEM entregó los subsidios del Pp S020 "Fondo Nacional Emprendedor" mediante la publicación de convocatorias que establecieran los criterios de elegibilidad.
5. Verificar que el padrón de beneficiarios del Pp S020 contó con información estructurada de los subsidios entregados.

6. Verificar que el sistema de información del padrón de beneficiarios del Pp S020 contó con la validación normativa, estatal, técnica, financiera y de negocios 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 INADEM difundió la información sobre los resultados del programa y el padrón de beneficiarios.
9. Verificar que el INADEM 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 INADEM dispuso de información útil para la toma de decisiones, resultante de la integración del padrón de beneficiarios del Pp S020.
11. Evaluar el Sistema de Control Interno para verificar que el INADEM 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 INADEM cumplió con las directrices generales para avanzar hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño.
13. Verificar que el INADEM presentó información en los principales instrumentos de rendición de cuentas referente al padrón de beneficiarios.

Áreas Revisadas

La Presidencia del Instituto Nacional del Emprendedor (INADEM); la Coordinación General de Planeación Estratégica, Evaluación y Seguimiento; las direcciones generales de Programas de Emprendedores y Financiamiento; de Administración y Finanzas; de Asuntos Jurídicos; de Programas para MIPYMES, y de Programas de Defensa para PYMES y Emprendedores.

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. Presupuesto de Egresos de la Federación: Art. 28 Frac. I Inc. d Par. II.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 75 Frac. VII; Art. 107.

3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales, numerales 7.2.1.2.1, 7.1.2.1.2 y 7.1.2.2.2; 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, Art. 3 numeral 14 Frac. I Norma cuarta.

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 no se han emitido comentarios por parte del ente auditado.