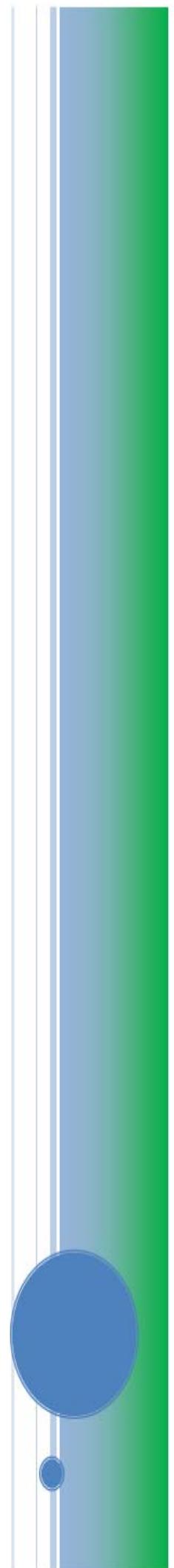


Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012

Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y
Mediana Empresa (Fondo PYME)



Resumen Ejecutivo

El Fondo PyME promueve el crecimiento económico a través del fomento a la creación de MIPYMES y el fortalecimiento de su productividad, competitividad y sustentabilidad. La modalidad del Fondo PyME, S020, lo clasifica como un programa federal sujeto a ROP cuyos subsidios están destinados a los sectores social y privado, o a las entidades federativas y municipios, definidos en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación. Es un programa federal administrado por la SPYME, dependencia adscrita a la SE. Este Programa inició su operación en 2004.

El Fondo PYME identifica adecuadamente las causas y efectos del problema que busca resolver: “Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) no son competitivas”. También justifica teórica y empíricamente que los servicios que ofrece son una vía para mejorar la competitividad de las MIPYMES. Sin embargo, el Fondo no cuenta con un documento de análisis de alternativas que determine que su tipo de intervención es más eficaz que otras opciones de política dirigidas a mejorar la competitividad de las empresas y su insuficiente generación de empleo formal.

El Propósito del Fondo PYME, “Las micro, pequeñas y medianas empresas son competitivas”, está vinculado con el Objetivo 1.1 del PSE, “Contribuir a la generación de empleos a través del impulso a la creación de nuevas empresas y a la consolidación de las MIPyMES ya existentes. El logro del Propósito del Fondo contribuye al cumplimiento de las metas del Programa Sectorial en los siguientes indicadores: i) número de empresas apoyadas con los programas a cargo de la SE, ii) número de empresas que tuvieron acceso al financiamiento con apoyo de los programas de la SE, iii) MIPyMES que recibieron crédito de la banca comercial a nivel nacional y iv) número de empleos formales generados con apoyo de los programas a cargo de la SE.

Si bien de acuerdo con su Propósito, el Fondo PYME busca atender sólo a empresas no competitivas, apoya a cualquier MIPYME porque no existen parámetros para determinar de manera inequívoca el nivel de competitividad de cada empresa e identificar cuáles no son competitivas. Por ello, se requiere estipular en las ROP parámetros que permitan distinguir si una empresa no es competitiva y, por lo tanto, es elegible para ser apoyada.

El Fondo carece de un documento que defina a la población potencial; además, ésta no se identifica ni cuantifica porque no se distingue cuáles empresas son no competitivas. Por ello, es necesario establecer la definición de la población potencial explícitamente en un documento. Además, se debe asegurar que esta definición posibilite la identificación y cuantificación de dicha población.

El Programa, en sus ROP (DOF 2010), define la población objetivo como todos los: a) emprendedores, b) microempresas y c) pequeñas y medianas empresas y, excepcionalmente, tractoras y organismos intermedios. Esta definición de población objetivo no es consistente con la de la población potencial porque, por un lado, no todas las MIPYMES tienen baja competitividad y, por el otro, los emprendedores, empresas tractoras y OI no son parte de la población potencial. En atención a estas deficiencias, se debe estipular en las ROP una definición de población objetivo que sea congruente la de población potencial y que permita identificar a las empresas elegibles, clasificándolas de acuerdo a los tipos de apoyos del Fondo PYME.

El “Sistema de Transparencia PyME” capta información de las características de los OI y de las empresas beneficiarias, así como de los apoyos (financiamiento, capacitación, información de mercados, gestión empresarial) que recibieron. Como resultado, el Programa tiene un padrón de empresas beneficiadas que está sistematizado, incluye un número de folio para cada proyecto, se actualiza permanentemente para dar seguimiento a los proyectos y se depura anualmente, manteniendo la información previa en un archivo histórico.

La MIR del Fondo PYME está contenida en su totalidad en el Anexo M de sus ROP. Existe correspondencia entre el Fin, “Contribuir al crecimiento económico a través de la generación de más y mejores empleos”, y el Propósito, “MIPyMES competitivas”, ya que estas empresas generan mayores niveles de empleo que aquéllas que no los son.

Los indicadores de Fin, Propósito, Componentes y Actividades cuentan con nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base, meta anual y comportamiento del indicador. El indicador “creación de empresas” no es pertinente porque no se vincula con el de Propósito que se refiere a las micro, pequeñas y medianas empresas ya establecidas. Tampoco es relevante porque no mide un aspecto de la competitividad, que es el concepto clave en el Propósito. Por ello, se sugiere sustituir el actual indicador de Propósito por cuatro indicadores: “Porcentaje de

MIPYMES con mayores ventas”, “tasa de crecimiento en ventas de las MIPYMES”, “porcentaje de gacelas que mantienen crecimiento acelerado” y “tasa de sobrevivencia de nuevas empresas”. La planeación estratégica del Fondo PYME está contenida en el PSE, donde se establecen los resultados esperados de corto y mediano plazo. No existen lineamientos normativos para la elaboración de planes anuales y estratégicos que indiquen los procedimientos y contenidos mínimos. Por ello, se requiere emitir lineamientos para normar la planeación anual y estratégica del Fondo, que establezca responsables, sus contenidos y atributos, horizonte de planeación, criterios para realizarla y plazos de actualización.

El Fondo carece de un documento que presente su estrategia de cobertura, por lo que se requiere formular esta estrategia, la cual debe contener, como mínimo, la definición explícita de la población objetivo, plazo para resolver su problema de baja competitividad, metas de cobertura anual con un horizonte de planeación de mediano plazo, frecuencia de medición y líneas de acción a seguir para lograr dichas metas.

Los procedimientos clave del Fondo están estandarizados, sistematizados y son conocidos por operadores del Programa. Además, se cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de selección, asegurando que se cumplan los criterios de elegibilidad. Los mecanismos para verificar el procedimiento de entrega de apoyos permiten identificar si los apoyos entregados son acordes a lo establecido en la normatividad.

Los gastos de operación del Fondo ascendieron a 142.6 millones de pesos. Dado que el Fondo no produce servicios directamente, sino que únicamente transfiere recursos para realizarlos, todos los gastos de operación son indirectos. El Programa no reporta gastos en mantenimiento. Asimismo, durante el 2011 el Fondo no destinó recursos a gastos de capital. Los recursos transferidos a los beneficiarios para el financiamiento de proyectos pertenecen al rubro 4000. Durante 2011 estos recursos ascendieron a 3,414.3 que, en complemento a los 3,002.1 millones que se transfieren al fideicomiso México Emprende, conforman los 6,679.5 millones de pesos ejercidos por el Fondo PYME. La principal fuente de financiamiento del Fondo PyME son los recursos otorgados por el Gobierno Federal, la cual se complementa con otras fuentes. Para el 2011, la contribución federal fue de 67.5% del total costo total de los proyectos, seguida por el 13.5% de participación del Sector Privado, 9.9% de gobiernos locales y el 9.2% restante, de participación de entidades académicas y otras.

El grado de satisfacción de los beneficiarios se ha medido con encuestas rigurosas de dos evaluaciones recientes: La “Evaluación Integral del Fondo PYME”, realizada por el ITESM en 2009 y la “Evaluación del Otorgamiento de los Recursos del Fondo PYME”, elaborada por el II-UNAM en 2006, pero no se han aplicado encuestas de percepción, que son más oportunas y baratas que las evaluaciones de impacto.

No se puede conocer si se está cumpliendo el Propósito del Fondo, “MIPyMES competitivas”, porque no existe un indicador que mida sus avances. Por ello, se requiere construir y estimar indicadores de Propósito que midan el cambio en la competitividad de las empresas apoyadas.

En los últimos tres años el Fondo ha utilizado dos evaluaciones de impacto para documentar sus resultados estratégicos: La “Evaluación Integral del Fondo PYME” realizada por el ITESM en 2009 y la “Evaluación Específica de Costo-Efectividad” elaborada por el COLMEX en 2011. Ambas concluyeron que las empresas apoyadas por el Fondo mostraron mejoras en productividad, ventas y en el pago al trabajo con respecto a las no apoyadas. Por el contrario, estas evaluaciones no mostraron que el Fondo PYME tuviera impacto en la conservación y generación de empleos.

Introducción

Se realiza esta evaluación en atención a los Términos de Referencia (TdR) establecidos por la Secretaría de Economía (SE), con base en los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), para la Evaluación de Consistencia y Resultados (ECyR) 2011-2012 del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME). Esta entrega corresponde al Diseño (Preguntas 1-13), Planeación y Orientación a Resultados (Preguntas 14-22), Cobertura y Focalización (Preguntas 23-25), Operación (Preguntas 26-42), Percepción de la Población Atendida (Pregunta 43) y Medición de Resultados (Preguntas 44-51). Además, incluye apartados complementarios -Resumen Ejecutivo, Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones, y Conclusiones-, y 20 anexos –Resumen Narrativo de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), Metas del Programa, Comparación con los resultados de la ECyR anterior, y Valoración Final del Programa, entre otros-.

La evaluación de los programas públicos es el instrumento idóneo para determinar si un programa fue diseñado correctamente y si está logrando los resultados planteados. El reconocimiento por parte de la SE de la relevancia de la evaluación se ha traducido en su apoyo para facilitar que los trabajos se realicen mediante un proceso ordenado y sistemático que permita determinar la pertinencia, eficacia y resultados de la ejecución del Programa. Además, el carácter externo de la evaluación permite que los análisis y conclusiones se expresen con objetividad e independencia de criterio.

Esta evaluación se desarrolla mediante un trabajo de gabinete y con apoyo en la información proporcionada por la SE, que incluye la correspondiente Matriz de Marco Lógico (MML), sus fichas técnicas y la información reportada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH). El análisis de la información se complementó con entrevistas a funcionarios de la Dirección General de Planeación y Evaluación (DGPE) y del Fondo PyME. Los temas específicos que se abordan son los siguientes: análisis de la justificación de la creación y diseño del Programa; análisis de la población potencial y objetivo; análisis de la matriz de indicadores para resultados; análisis de posibles complementariedades y coincidencias con otros programas federales; instrumentos de planeación; orientación hacia resultados y esquemas o procesos de evaluación; generación de información; análisis de los procesos establecidos en las Reglas de Operación (ROP) o normatividad aplicable; mejora y simplificación regulatoria; organización y gestión; eficiencia y economía operativa del Programa; sistematización de la información; cumplimiento y avance en los indicadores de gestión y productos; rendición de cuentas y transparencia; percepción de la población atendida, y medición de resultados.

IV.1 DISEÑO

IV.1.1 CARACTERÍSTICAS DEL PROGRAMA

Con base en información solicitada a los responsables del programa, se debe adjuntar en el Anexo 1 "Descripción General del Programa", una breve descripción de la información reportada en un máximo de dos cuartillas. Dicha descripción debe considerar los siguientes aspectos:

1. Identificación del programa (nombre, siglas, dependencia y/o entidad coordinadora, año de inicio de operación);
2. Problema o necesidad que pretende ;
3. Objetivos nacionales y sectoriales a los que se vincula;
4. Descripción de los objetivos del programa, así como de los bienes y/o servicios que ofrece;
5. Identificación y cuantificación de la población potencial, objetivo y atendida;
6. Cobertura y mecanismos de focalización;
7. Presupuesto aprobado en el ejercicio fiscal sujeto a evaluación;
8. Principales metas de Fin, Propósito y Componentes, y
9. Valoración del diseño del programa respecto a la atención del problema o necesidad.

IV.1.2 ANÁLISIS DE LA JUSTIFICACIÓN DE LA CREACIÓN Y DEL DISEÑO DEL PROGRAMA

- 1 El problema o necesidad prioritaria que busca resolver el programa está identificado en un documento que cuenta con la siguiente información:
- El problema o necesidad se formula como un hecho negativo o como una situación que puede ser revertida.
 - Se define la población que tiene el problema o necesidad.
 - Se define el plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> El programa tiene identificado el problema o necesidad que busca resolver, y El problema cuenta con una de las características establecidas en la pregunta.
2	

Justificación:

El problema que busca resolver el Programa Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME) está identificado explícitamente en el Programa Sectorial de Economía 2007-2012(PSE) (DOF 2008), la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (DOF 2011) y las Reglas de Operación (DOF 2010). También está establecido claramente en su árbol de problemas: "Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) no son competitivas". Al formularse el problema como un hecho negativo, éste puede ser revertido con la intervención pública y su solución resulta relevante para el desarrollo sectorial, en el sentido de que la competitividad de las empresas generaría empleos formales y crecimiento económico, de acuerdo al planteamiento del árbol de problemas y el Programa Sectorial de Economía.

El Programa no cuenta con una definición explícita de la población potencial; sin embargo, tanto en el árbol de problemas como en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) (SE 2011ñ) las micro, pequeñas y medianas empresas no competitivas están consideradas como la población que presenta el problema; es decir, su población potencial. Por otro lado, en las ROP los emprendedores y las empresas tractoras están comprendidas dentro de la población objetivo y, por lo tanto, implícitamente forman parte de la potencial.

Aunque sí existe una definición explícita del problema, esta definición no permite identificar operativamente a la población potencial ya que no existe un parámetro claro para distinguir con precisión a las empresas competitivas de las no competitivas porque no hay definición unívoca del concepto de competitividad. El Programa retoma la definición de la Ley: La competitividad consiste en "la capacidad para mantener y fortalecer su rentabilidad y participación de las MIPyMES en los mercados...", la cual no proporciona un parámetro único para identificar de manera inequívoca cuáles empresas no son competitivas, ya que no indica cómo considerar a las empresas que mantienen su rentabilidad sin aumentar su participación en el mercado o que aumentan ésta sin mantener su rentabilidad.

El Fondo PyME atiende en igualdad de oportunidades a hombres y mujeres que emprenden proyectos productivos o que son propietarios de las empresas.

El Programa no establece un plazo para la revisión y actualización del problema ni de las unidades de atención.

2 Existe un diagnóstico del problema que atiende el programa que describa de manera específica:

- a) Causas, efectos y características del problema.
- b) Cuantificación, características y ubicación territorial de la población que presenta el problema.
- c) El plazo para su revisión y su actualización.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> • El programa cuenta con un diagnóstico del problema, y • El diagnóstico cuenta con una de las características establecidas en la pregunta.
2	

Justificación:

No existe un documento específico de diagnóstico para el Fondo PyME; sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) (PR 2007) y el Programa Sectorial de Economía (2007-2012) (DOF 2008) aportan elementos relacionados con las características y causas del problema de competitividad que enfrentan las micro, pequeñas y medianas empresas. En dichos documentos y en el árbol de problemas se señalan las causas que dificultan a las MIPyMES tener un mayor nivel de competitividad. Entre ellas destacan: la baja formación de empresas; la insuficiente capacidad empresarial, el bajo número de organizaciones promotoras/ejecutoras de proyectos para el desarrollo empresarial; la escasez de financiamiento, el bajo nivel de desarrollo tecnológico, y el difícil acceso a mercados que, en términos generales, se encuentran contempladas en las áreas de intervención del Programa.

Asimismo, la baja productividad, la presencia limitada en mercados y los encadenamientos insuficientes se señalan como efectos negativos directos de la baja competitividad de las empresas, lo que conduce a una reducción en ventas, expansión limitada y baja rentabilidad. Ello tiende a provocar el cierre o dificultades para generar o conservar empleos, así como una menor competencia y menor pago de impuestos, que finalmente impide el desarrollo económico.

Como parte de los elementos diagnósticos con los que cuenta el Programa, está la información censal sobre el número total de micro, pequeñas y medianas empresas (INEGI 2010) y su distribución geográfica en todo el país, así como del número de empleos que generan. En la "Presentación del Programa del Fondo PyMES" (SE 2011w) se describen las limitaciones de operación de cada segmento de la población que atiende. Sin embargo, con esta información no es posible indicar la magnitud y características del problema (número y proporción de MIPyMES no competitivas) ni ubicarlas geográficamente.

Se considera necesaria la elaboración de un diagnóstico que tome en cuenta los elementos mencionados y analice, de manera concreta: la competitividad de las empresas a través de la organización interna de las mismas; rama productiva a la que pertenece; personal ocupado; sueldos y salarios; ganancias o pérdidas; volumen de ventas en el mercado interno y externo, y créditos y subsidios, entre otros.

El Programa no revisa o actualiza la información diagnóstica con la que cuenta.

- 3 ¿Existe justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo?

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> • El programa cuenta con una justificación teórica o empírica documentada que sustente el tipo de intervención que el programa lleva a cabo en la población objetivo, y • La justificación teórica o empírica documentada es consistente con el diagnóstico del problema, y • Existe(n) evidencia(s) (nacional o internacional) de los efectos positivos atribuibles a los beneficios o los apoyos otorgados a la población objetivo.
3	

Justificación:

El Programa cuenta con documentos en donde se justifica teórica y empíricamente que los bienes y servicios que ofrece son una vía para mejorar la competitividad de las MIPYMES y su permanencia en el mercado. Además se ha documentado y examinado la utilidad, las limitaciones y los impactos del Fondo en las empresas apoyadas.

La Evaluación Integral del Programa realizada por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) en 2009 (Fuentes 2009d), describe y justifica teórica y empíricamente la intervención del Estado en las MIPYMES al crear empresas con posibilidades de sobrevivencia y crecimiento, y al atender las fallas de los mercados financieros, laboral y de bienes. Por otra parte, demostró cuantitativamente que los apoyos del Programa favorecen el incremento en productividad, ventas y pago al factor trabajo de las empresas que recibieron servicios, en contraste con aquellas que no fueron apoyadas.

La Evaluación Específica de Costo-Efectividad 2010-2011 del Fondo PYME, realizada por el Colegio de México (COLMEX) (CEE 2011), examina los efectos sobre la población atendida, encontrando resultados similares, en empleo y ventas, a la evaluación del ITESM. El COLMEX analizó la relación costo/beneficio y concluyó que es rentable, a partir del impacto en las ventas registradas en 2009 por las empresas apoyadas en 2007. Además señaló que, de su revisión de los casos de Argentina, Colombia, Chile y Perú, el Banco Mundial encontró que programas similares dirigidos a las PyMES mejoran la productividad de los negocios.

La OECD en su estudio "SMEs in México. Issues and Policies" (OECD 2007) identifica los efectos positivos que genera la política de apoyos del gobierno mexicano en el crecimiento, el empleo e innovación en las PyMES; además, incluye anexos referentes a experiencias similares adoptadas en otros países.

La CEPAL, en el estudio "Financiamiento a las PyMES en México (2000-2009)" concluye que: los tipos de apoyos financieros del Programa no responden a las necesidades de los empresarios y que las empresas no aprovechan adecuadamente el financiamiento, por lo que es necesario rediseñar la intervención pública para enfocarse en la promoción y apoyo empresarial, contemplando aspectos del origen familiar y los cambios generacionales y diferenciando los apoyos a las empresas por su tamaño y permanencia en el mercado.

La Fundación Implementación, Diseño, Evaluación y Análisis de Políticas Públicas (IDEA) en el estudio "El Tamaño Importa, las Políticas Pro-PYMES y la Competitividad" (2007), presenta diversos informes de estudios de caso sobre los efectos positivos que provocan los apoyos gubernamentales en las empresas y su permanencia en el mercado tanto a nivel internacional -Chile, España, Taiwán y Estados Unidos de América-, como a nivel nacional -Baja California, México, Guerrero, San Luis Potosí y Puebla-, señalando que pueden servir de referencia para casos similares que se emprendan.

El Programa no cuenta con un documento de análisis de alternativas que determin

IV.1.3 ANÁLISIS DE LA CONTRIBUCIÓN DEL PROGRAMA A LOS OBJETIVOS NACIONALES Y

- 4 El Propósito del programa está vinculado con los objetivos del programa sectorial, especial o institucional considerando que:
- Existen conceptos comunes entre el Propósito y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional, por ejemplo: población objetivo.
 - El logro del Propósito aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> El programa cuenta con un documento en el que se establece la relación del Propósito con los objetivo(s) del programa sectorial, especial o institucional, y Es posible determinar vinculación con todos los aspectos establecidos en la pregunta y El logro del Propósito es suficiente para el cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.
4	

Justificación:

En la Matriz de Marco Lógico (SE 2011q), el Programa define el Propósito como: “Las micro, pequeñas y medianas empresas son competitivas”. Bajo esta definición el Programa se enlaza al Eje Rector 1 del Programa Sectorial de Economía: “Detonar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas” y, en particular, con el Objetivo Rector 1.1, “Contribuir a la generación de empleos a través del impulso a la creación de nuevas empresas y la consolidación de las MIPYMES existentes”.

Para ello el Programa Sectorial de Economía (DOF 2008) plantea una política de desarrollo empresarial que atienda los siguientes segmentos: emprendedores, micro, pequeñas y medianas empresas tradicionales; pequeñas y medias empresas; empresas gacelas, y empresas tractoras, canalizando apoyos en materia de financiamiento, comercialización, capacitación y consultoría, gestión e innovación y desarrollo tecnológico. Este planteamiento es retomado en las ROP del Programa (DOF 2010).

Los considerandos de sus ROP señalan de manera explícita la alineación del Fondo PyME con el Programa Sectorial de Economía, ya que mencionan la importancia de contar con un sistema de apoyo integral a las MIPYMES que permita impulsar, de manera efectiva, a emprendedores y empresas con proyectos viables que favorezcan la generación de empleos.

Finalmente, se puede decir que el logro del Propósito del Programa contribuye al cumplimiento de las metas del Programa Sectorial en los siguientes indicadores:

- Número de empresas apoyadas con los programas a cargo de la Secretaría de Economía (SE).
- Número de empresas que tuvieron acceso al financiamiento con apoyo de los programas de la SE.
- MIPYMES que recibieron crédito de la banca comercial a nivel nacional.

Número de empleos formales generados con apoyo de los programas a cargo de la SE.

- 5 ¿Con cuáles objetivos, ejes y temas del Plan Nacional de Desarrollo vigente está vinculado el objetivo sectorial relacionado con el programa?

Justificación:

Los objetivos estratégicos de la Secretaría de Economía y los del Fondo PyME están vinculados al Eje de Política Pública 2 del Plan Nacional de Desarrollo 2007–2012 (PND) (PR 2007): “Economía competitiva y generadora de empleos”. En este Eje, el PND establece dos áreas temáticas relacionadas con el objetivo sectorial enlazado con el Programa.

La primera, relacionada con las pequeñas y medianas empresas, establece en su Objetivo 6: “Promover la creación, desarrollo y consolidación de las micro, pequeñas y medianas empresas”. Las estrategias planteadas para el logro de este Objetivo son: 6.1, “Favorecer el aumento de la productividad de las MIPyMES e incrementar el desarrollo de productos acorde con sus necesidades”; 6.2, “Consolidar los esquemas de apoyo a las MIPyMES en una sola instancia”; 6.3, “Impulsar el desarrollo de proveedores, elevando el porcentaje de integración de los insumos nacionales en los productos elaborados en México y consolidando cadenas productivas que permitan una mayor generación de valor agregado en la producción de bienes que se comercian internacionalmente”, y 6.4, “Revisar y ajustar los programas actuales de apoyo para que permitan lograr un escalamiento de la producción hacia manufacturas y servicios de alto valor agregado”.

La segunda área, relacionada con la productividad y competitividad, establece un objetivo transversal para toda la economía: Objetivo 5, “Potenciar la productividad y competitividad de la economía mexicana para lograr un crecimiento económico sostenido y acelerar la creación de empleos”. Lo que vincula al Programa de manera indirecta en lo que compete a la creación de empleos.

En los considerandos de las ROP del Fondo PYME (DOF 2010) se señala explícitamente su vinculación con el Plan Nacional de Desarrollo en lo que toca a favorecer el aumento de la productividad de las MIPyMES.

6 ¿Cómo está vinculado el Propósito del programa con las Metas del Milenio?

a) Directa: El logro del Propósito es suficiente para el cumplimiento de alguna(s) de la(s) Meta(s) del Milenio.

Justificación:

El Programa se vincula directamente con el objetivo de las Metas del Milenio que se refiere a “erradicar la pobreza y el hambre”, ya que al generar empleo se contribuye a las metas de reducir la proporción de “personas con ingresos menores a un dólar por día” y proporcionar “empleo productivo y trabajo para todos, incluidos mujeres y jóvenes”. Asimismo, contribuye a reducir indirectamente el porcentaje de “personas que padecen hambre”.

Como el Fondo PyME se propone lograr mayores niveles de competitividad, empleo e ingreso, se vincula de manera indirecta con las Metas del Milenio relacionadas con los servicios de salud, como son la reducción de la tasa de mortalidad infantil, la tasa de mortalidad materna y el acceso a la salud reproductiva; en tanto que la generación de empleo e ingreso permitiría a la población beneficiada tener mayor acceso a los servicios de salud.

El Fondo PyME debería ser congruente con los principios del desarrollo sostenible y el medio ambiente contemplados en las Metas del Milenio. Sin embargo, no hay evidencias de que el diseño del Programa incorpore estos principios.

No existe vinculación entre el logro del Propósito y las Metas del Milenio en los siguientes objetivos: lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer en lo que corresponde a reducir las desigualdades en la enseñanza primaria y secundaria; en el combate del VIH-SIDA, la malaria y otras enfermedades, así como en el fomento de una alianza mundial para el desarrollo.

IV.1.4 ANÁLISIS DE LA POBLACIÓN POTENCIAL Y OBJETIVO

- 7 Las poblaciones, potencial y objetivo, están definidas en documentos oficiales y/o en el diagnóstico del problema y cuentan con la siguiente información y características:
- Unidad de medida.
 - Están cuantificadas.
 - Metodología para su cuantificación y fuentes de información.
 - Se define un plazo para su revisión y actualización.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> El programa tiene definidas las poblaciones (potencial y objetivo), y Las definiciones cuentan con una de las características establecidas.
1	

Justificación:

El Programa, en su documento “Fondo PYME Población Objetivo” (SE 2010j), define que su universo de atención lo constituyen las 5,134,441 unidades económicas registradas en el Censo Económico 2009 (INEGI 2010) y los emprendedores con una idea productiva (estos son incuantificables). Esta definición de población objetivo es inconsistente con la definición implícita de población potencial planteada en el árbol de problemas del Programa. Además la definición de la población objetivo es equivalente a la que sería la definición de una población de referencia ya que incluye a todo el universo de empresas y emprendedores del país. Esto es incorrecto ya que no todas las MIPyMES tienen problemas de competitividad (de acuerdo a la definición de la población potencial planteada en el árbol de problemas), además de que el Programa no pretende atender a todas ellas.

No existe una definición explícita de la población potencial y por lo tanto ésta no está cuantificada. Sin embargo, como se mencionó en la respuesta a la pregunta 1, la definición implícita en el árbol de problemas de dicha población potencial es “empresas con baja competitividad”. Dado que no se identifica cuáles empresas tienen problemas de acceso al financiamiento, baja productividad, escasos niveles de tecnología, reducidas ganancias o deficiente calificación de sus recursos humanos, entre otras necesidades, no es posible detectar cuáles presentan el problema de baja competitividad y cuáles no.

- 8 Existe información que permita conocer quiénes reciben los apoyos del programa (padrón de beneficiarios) que:
- Incluya las características de los beneficiarios establecidas en su documento normativo.
 - Incluya el tipo de apoyo otorgado.
 - Esté sistematizada e incluya una clave única de identificación por beneficiario que no cambie en el tiempo.
 - Cuente con mecanismos documentados para su depuración y actualización.

Respuesta Si

Nivel	• La información de los beneficiarios cuentan con todas las características establecidas.
4	

Justificación:

El Programa implementó un sistema informático denominado “Sistema de Transparencia PyME” que es aplicado por la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana Empresa. Este sistema capta tanto la información de los Organismos Intermedios (OI), a través de los cuales se gestionan los apoyos, como la de las empresas que fueron apoyadas con proyectos.

De este sistema es posible obtener información de las características tanto de los OI, como de las empresas apoyadas, el tipo de apoyo que recibieron: financiamiento, capacitación, información de mercados, gestión empresarial, entre otros.

El sistema está implementado de modo que, a través de la asignación de un folio a los proyectos que integran correctamente la cédula del apoyo, los Organismos Intermedios registren, actualicen y señalen las etapas y avances del proyecto en los plazos establecidos (trimestralmente y al finalizar). El número de folio se compone de la siguiente manera: FP año de ingreso del folio consecutivo.

Cabe señalar que el padrón o listado de empresas apoyadas se actualiza cuando el OI ingresa la información y el área de seguimiento de la Dirección General, responsable del proyecto, la valida de acuerdo a su calendario de ejecución. Por otra parte, al término del ejercicio fiscal la información recopilada se traslada a las base de datos históricos del “Sistema de Transparencia PyME” y en el siguiente año fiscal se inicia un nuevo listado de beneficiarios, quedando registrados los datos de aquellos proyectos que tienen apoyos multianuales.

- 9 Si el programa recolecta información socioeconómica de sus beneficiarios, explique el procedimiento para llevarlo a cabo, las variables que mide y la temporalidad de las mediciones.

Justificación:

El Programa no tiene formulado un procedimiento específico para recolectar información socioeconómica de sus beneficiarios ya que no se trata de personas físicas. La información sobre los proyectos que autoriza se obtiene siguiendo el procedimiento para otorgar el apoyo. El Organismo Intermedio (OI) valida su representación ante la unidad administrativa competente de la SIPYME, mediante la presentación de documentos jurídicos y legales. Después de la validación de dicha unidad, el OI queda en posibilidad de presentar la cédula de apoyo SE-18-00 donde incorpora, entre otros datos, las características de las empresas, su ubicación y los impactos esperados del proyecto a atender. Además, se adjunta la documentación soporte (Estudios de factibilidad, de mercado y financiero; Plan de negocio; Programa de trabajo; Plan de exportación, Estudio técnico; Cotizaciones y Proyecto en extenso, entre otros).

Si la solicitud se evalúa positivamente, el OI obtiene un comprobante de registro que contendrá fecha, hora de registro y folio, quedando el proyecto registrado en el “Sistema de Transparencia PyME”. Con ese folio los Organismos Intermedios pueden hacer las consultas necesarias en la página web www.fondopyme.gob.mx para identificar en qué etapa se encuentra el trámite. Una vez aprobada la solicitud, el OI lleva el seguimiento del proyecto mediante el formato “SE-18-003 informe trimestral del ejercicio de los recursos del Fondo PyME y de las metas y objetivos alcanzados”, añade información sobre el tamaño de la empresa beneficiada, los conceptos de apoyo y los impactos previstos en la empresa. Al concluir el proyecto, el OI captura el formato “SE-18-005 informe final y/o de conclusión del proyecto apoyado”.

Las principales variables que se captan en el Sistema de Información corresponde a los datos generales del OI y su representante legal y las características de los proyectos -ubicación, datos generales del proyecto, impacto del proyecto, sector productivo, conceptos de apoyo, identificación de participantes en el financiamiento del proyecto, calendario de aplicación de los recursos, otro tipo de aportaciones y calendario de actividades.

El listado de los OI y de las empresas se actualiza en tiempo real y conforme a lo establecido en el artículo 177 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

IV.1.5 ANÁLISIS DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

10 ¿En el documento normativo del programa es posible identificar el resumen narrativo de la Matriz de Indicadores para Resultados (Fin, Propósito, Componentes y Actividades)?

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> • Algunas de las Actividades, todos los Componentes, el Propósito y el Fin de la MIR se identifican en las ROP o documento normativo del programa.
4	

Justificación:

La Matriz de Marco Lógico del Programa está contenida en su totalidad en el Anexo M de las Reglas de Operación del mismo (DOF, Diciembre 2010), por lo que es posible identificar todos los elementos del resumen narrativo.

Existe correspondencia entre el Fin, "Contribuir al crecimiento económico a través de la generación de más y mejores empleos", y el Propósito "MIPyMES competitivas". Así, el logro del Propósito contribuye al Fin ya que las MIPyMES competitivas generan mayores niveles de empleo que aquéllas que no lo son.

Por su parte, los Componentes en el resumen narrativo parecen estar repetidos, aunque observando el indicador correspondiente, se hace más claro el tipo de apoyo al que se refiere con "recursos otorgados o apoyos otorgados". Los Componentes son: MIPyMES con apoyos para potenciación de recursos; apoyos otorgados a MIPyMES, y recursos otorgados para financiar proyectos de MIPyMES. No queda claro si todos los Componentes son necesarios para el logro de los objetivos ya que no todos especifican el tipo de apoyo.

La realización de las Actividades no genera el logro de los Componentes ya que no corresponden a las Actividades cotidianas que realiza el Programa como lo establece la metodología de marco lógico.

11 Las Fichas Técnicas de los indicadores del programa cuentan con la siguiente información:

- a) Nombre.
- b) Definición.
- c) Método de cálculo.
- d) Unidad de Medida.
- e) Frecuencia de Medición.
- f) Línea base.
- g) Metas.
- h) Comportamiento del indicador (ascendente, descendente, regular ó nominal).

Respuesta Si

Nivel	• Del 85% al 100% de las Fichas Técnicas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.
4	

Justificación:

Todos los indicadores planteados en la MIR cuentan con fichas técnicas (SE 2009b, 2010b, 2011h), las cuales contienen toda la información señalada en esta pregunta, además de otras características que permiten contextualizar el comportamiento de cada uno de los indicadores.

Del análisis del Anexo 5 se desprende que el indicador “generación de empleos formales por el Fondo PyME” es pertinente y relevante porque permite valorar los avances en el logro de un aspecto clave del Fin. Cabe aclarar que se requiere una evaluación de impacto para medir, en el mediano plazo, la contribución específica del Programa en este indicador.

El indicador “creación de empresas” no es pertinente porque no está vinculado con el Propósito que se refiere a las micro, pequeñas y medianas empresas ya establecidas. Tampoco es relevante porque no mide un aspecto de la competitividad, que es el concepto clave en el Propósito.

Los indicadores de los Componentes, “potenciación de recursos”, “micro, pequeñas y medianas empresas atendidas por el Fondo PyME” y “complementariedad de recursos” son pertinentes para valorar el desempeño a este nivel. Sin embargo, su relevancia está limitada porque dos de ellos se refieren a la transferencia de recursos, y sólo uno busca captar los avances relativos a los otros apoyos que proporciona el Programa.

La MIR contiene 17 indicadores de Actividad, algunos de los cuales serían más pertinentes a nivel de Componente e, inclusive, de Propósito, tales como: “MIPyMES con acceso al financiamiento”; “cobertura de atención a la población objetivo por entidad federativa”; “población a la que se destinan apoyos del Programa” y “conservación de empleos”.

12 Las metas de los indicadores de la MIR del programa tienen las siguientes características:

- a) Cuentan con unidad de medida.
- b) Están orientadas a impulsar el desempeño, es decir, no son laxas.
- c) Son factibles de alcanzar considerando los plazos y los recursos humanos y financieros con los que cuenta el programa.

Respuesta Si

Nivel	• Del 50% al 69% de las metas de los indicadores del programa tienen las características establecidas.
2	

Justificación:

En función de los recursos asignados al Programa, el Fondo PyME prevé atender 220,000 MIPyMES en el ejercicio fiscal 2011. En todos los indicadores de los distintos niveles de objetivos se establecieron metas y todas cuentan con unidad de medida; algunas están expresadas en términos absolutos y otras en porcentajes. En ninguna de ellas se especifica el procedimiento seguido, ni la información utilizada para la construcción de las mismas. Si bien las metas de los indicadores estratégicos están planteadas para promover el desempeño, las ubicadas en los niveles de Componente y Actividad permiten un cumplimiento más laxo de los objetivos ya que los alcances de los productos no están definidos de manera detallada.

Para el indicador de Fin, “generación de empleos formales por el Fondo PyME”, el Programa se propuso crear 91,500 empleos formales en el ejercicio fiscal 2011. Su avance se mide en forma trimestral, lo cual permite valorar el desempeño del indicador y la viabilidad del cumplimiento de su meta.

En el indicador de Propósito, “creación de empresas”, están contempladas metas y plazos específicos: 9,000 nuevas empresas para el año 2011. También se mide su avance de manera trimestral lo que facilita corregir las desviaciones que se presenten. Es factible alcanzar esta meta, ya que el Programa se apoya de los OI para gestionar los apoyos y el plazo de un año es razonable para cumplirla.

Las metas para cada uno de los tres Componentes contemplan su unidad de medida y el plazo para lograrla. Sin embargo, su cumplimiento no necesariamente asegura el éxito del Programa; por ejemplo, el indicador “empresas atendidas” no especifica cuándo una empresa está suficientemente atendida.

Para la medición de los avances en los 17 indicadores a nivel de Actividades, se establecieron metas con unidades de medida en términos de porcentajes y plazos de un año para cumplirlas, aunque su monitoreo es trimestral.

Con los recursos que dispone el Programa y la participación de diversos actores (la SPYME y sus Direcciones Generales, las Delegaciones Federales de la SE, las Secretarías de Fomento Económico de los Gobiernos Estatales, las presidencias municipales, los OI y las empresas), se considera factible alcanzar las metas de los indicadores establecidos, siempre y cuando se logre la convergencia de intereses y esfuerzos.

IV.1.6 ANÁLISIS DE POSIBLES COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS CON OTROS

13 ¿Con cuáles programas federales y en qué aspectos el programa evaluado podría tener complementariedad y/o coincidencias?

Justificación:

El Fondo PyME tiene coincidencias con los siguientes Programas Federales: “Fondo de Apoyo a Empresas en Solidaridad” (FONAES) en lo referente a atender segmentos de la misma población objetivo y con componente y objetivos similares, aunque el FONAES sólo atiende a empresas sociales de grupos y emprendedores de zonas marginales urbanas y rurales, esta población objetivo coincide con la del Fondo PyME ya que éste considera a todas las empresas del país.

También existen coincidencias, sobre todo en términos de población objetivo y tipos de apoyo, con el “Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales” (FOMMUR), el “Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario” (PRONAFIM) y el “Programa para la Creación de Empleos en Zonas Marginadas” (PCEZM) ejecutados por la SE, ya que también promueven el acceso al financiamiento. A diferencia del Fondo PyME, que no tiene una focalización por género, el FOMMUR sólo atiende a mujeres. Lo que distingue al Fondo PyME del PRONAFIM es que este último sólo atiende a microempresarios (hombres y mujeres) en situación de pobreza y el PCEZM a empresas que se asientan en localidades de alta y muy alta marginación. Sin embargo, como el FPyME tiene como población objetivo a todas las micro, pequeñas y medianas empresas, y a todos los emprendedores del país, se puede concluir que su población objetivo es coincidente con la de estos programas, así como sus tipos de apoyo.

También existen coincidencias con el “Programa para el Desarrollo de la Industria del Software” (PROSOFT) que otorga apoyos, a través de Organismos Promotores, a proyectos que fomenten la creación, desarrollo, consolidación, viabilidad, productividad, competitividad y sustentabilidad de las empresas del sector de tecnologías de información y servicios relacionados, respecto al tipo de apoyo y a determinados segmentos de la población objetivo. Cabe aclarar que el PROSOFT atiende exclusivamente a empresas del Software.

El Fondo PyME coincide con algunos programas federales que otorgan apoyos similares: “Fondo de Apoyos para Proyectos Productivos” y “Joven Emprendedor Rural” (SRA), y el “Programa de Desarrollo de Capacidades, Innovación Tecnológica y Extensionismo Rural” (SAGARPA). El Fondo PyME no se duplica con estos programas porque sus poblaciones objetivo habitan en zonas rurales.

IV.2 PLANEACIÓN Y ORIENTACIÓN A RESULTADOS

IV.2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN

14 La Unidad Responsable del programa cuenta con un plan estratégico con las siguientes características:

- Es resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento.
- Contempla el mediano y/o largo plazo.
- Establece los resultados que quieren alcanzar, es decir, el Fin y el Propósito del programa.
- Cuenta con indicadores para medir los avances en el logro de sus resultados.

Respuesta Si

Nivel	• El plan estratégico tiene dos de las características establecidas.
2	

Justificación:

El Fondo PyME cuenta con una planeación estratégica que ha identificado lineamientos de corto (DOF 2009 y 2010) y mediano plazos (DOF 2008) enmarcados en una visión de futuro que aspira a “contar con un sistema de apoyo integral a las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES)”. Sin embargo, no se encontró ningún documento que estableciera un procedimiento institucionalizado para formular dicha planeación.

El plan estratégico del Fondo PYME está contenido explícitamente en el Programa Sectorial de Economía 2007-2012, en el Eje 1, “Detonar el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPyMES)”, Objetivo rector 1.1, “Contribuir a la generación de empleos a través del impulso a la creación de nuevas empresas y la consolidación de las MIPyMES existentes”, plantea cuatro metas de mediano plazo para 2012, relativas a “empresas apoyadas”, “empresas con acceso al financiamiento”, “porcentaje de MIPyMES que reciben crédito de la banca comercial” y “empleos formales”.

Los objetivos del Programa Sectorial se reflejan en la MIR del Fondo PYME (SE 2011ñ), tanto en su Fin, “Contribuir al crecimiento económico a través de la generación de más y mejores empleos”, como en su Propósito, “Las micro, pequeñas y medianas empresas son competitivas”. Sin embargo, la MIR no establece indicadores para medir los resultados del plan estratégico contenido en el Programa Sectorial. El Fondo PyME plantea como indicadores únicamente la “creación de empresas” y la “generación de empleos formales por el Fondo PyME”, lo cual es insuficiente para cuantificar el avance de los cuatro indicadores correspondientes a este Fondo en el Programa Sectorial.

- 15 El programa cuenta con planes de trabajo anuales para alcanzar sus objetivos que:
- a) Son resultado de ejercicios de planeación institucionalizados, es decir, siguen un procedimiento establecido en un documento.
 - b) Son conocidos por los responsables de los principales procesos del programa.
 - c) Tienen establecidas sus metas.
 - d) Se revisan y actualizan.

Respuesta No

Justificación:

Aun y cuando el programa realiza sesiones de planeación anual considerando las nuevas inclusiones y mejoras en las Reglas de Operación y en el Manual de Procedimientos, en la normatividad (DOF 2010) del Programa no se especifica la obligatoriedad de desarrollar y difundir planes de trabajo anuales que contemplen formalmente el involucramiento institucional de las áreas centrales y los actores estatales que intervienen en la gestión e implementación del mismo, como son los Organismos Intermedios, consultores, instituciones gubernamentales federales y estatales, las empresas y los emprendedores beneficiados y finalmente las delegaciones federales de la Secretaría de Economía.

No se encontró evidencia de que el Programa cuente con procedimientos para formular una planeación anual con mecanismos de revisión y actualización, que incluyan a las áreas centrales del Fondo PyME, ni de procedimientos de comunicación a los OI de los objetivos y metas del programa anual. Es importante que los OI estén enterados de dichos objetivos y metas, ya que tienen como función gestionar los apoyos para la población objetivo, enmarcándolos en las estrategias institucionales de la Secretaría de Economía.

La inexistencia de dichos mecanismos de inclusión y transmisión puede tener un impacto negativo en el desempeño y cumplimiento de metas, debido al desconocimiento de las principales características del programa anual por parte de los operadores centrales y de los Organismos Intermedios.

IV.2.2 DE LA ORIENTACIÓN HACIA RESULTADOS Y ESQUEMAS O PROCESOS DE

16 El programa utiliza informes de evaluaciones externas

- a) De manera regular, es decir, uno de los elementos para la toma de decisiones sobre cambios al programa son los resultados de evaluaciones externas.
- b) De manera institucionalizada, es decir, sigue un procedimiento establecido en un documento.
- c) Para definir acciones y actividades que contribuyan a mejorar su gestión y/o sus resultados.
- d) De manera consensada, participan operadores, gerentes y personal de la unidad de planeación y/o evaluación.

Respuesta Si

Nivel	• El programa utiliza informes de evaluación externa y tiene tres de las características establecidas.
3	

Justificación:

Como se detalla en la respuesta a la pregunta 17, el Fondo PyME utiliza de manera regular los informes de las evaluaciones externas como insumo para definir las labores enfocadas a mejorar su gestión y/o sus resultados. Estas acciones y actividades, derivadas de las recomendaciones de las evaluaciones externas, están especificadas en los documentos "Seguimiento a aspectos susceptibles de mejora derivados de las evaluaciones externas" (SE 2011ac), realizados anualmente desde 2007 a la fecha. Los operadores centrales responden a recomendaciones específicas a través de acciones, tales como el proyecto relativo a la certificación del proceso de operación del Programa con base en la Norma de Calidad ISO 9001 que, si bien no llegó a la certificación del proceso, sí logró la implantación de un sistema de calidad. Otro ejemplo es la versión 2007 del Manual de Procedimientos de Fondo PyME, el cual identifica la documentación y mejora de los procesos establecidos en el sistema de gestión de calidad implantado en el proceso de recepción, evaluación, otorgamiento de apoyos y seguimiento de resultados. Asimismo, la Carta Compromiso al Ciudadano, que aparece en la página web del Programa (www.fondopyme.gob.mx), también es un ejemplo del sistema de gestión de calidad adoptado. Se identificó un documento normativo (SHCP, SFP y CONEVAL 2011) en el cual se establecen, genéricamente, los procedimientos para la participación del personal de las unidades de planeación y/o evaluación de la Administración Pública Federal en el seguimiento a las actividades derivadas de las recomendaciones de las evaluaciones externas. Sin embargo, no existe un documento en el que se demuestre que el Programa utiliza los informes de las evaluaciones de manera consensada.

17 Del total de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) clasificados como específicos y/o institucionales de los últimos tres años, ¿qué porcentaje han sido solventados acorde con lo establecido en los documentos de trabajo y/o institucionales?

Respuesta Si

Nivel	• Del 85 al 100% del total de los ASM se han solventado y/o las acciones de mejora están siendo implementadas de acuerdo con lo establecido en los documentos de trabajo e institucionales.
4	

Justificación:

Derivado de las evaluaciones externas realizadas en los últimos tres años por: GEA, Grupo de Economistas y Asociados; C230 Consultores, S.C.; Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.; y el Centro de Estudios Estratégicos del Tecnológico de Monterrey (Fuentes 2009d), se identificaron 53 Aspectos susceptibles de mejora contenidos en el Documento de Trabajo “Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora” (ASM) (SE 2011ac y ad), el cual señala las acciones probatorias de las sugerencias y recomendaciones derivadas de las evaluaciones externas correspondientes a 2008, 2009 y 2010.

Más del 85% de dichos aspectos se han solventado y las acciones de mejora han sido implementadas de acuerdo con lo establecido en el Documento de Trabajo. El Fondo PyME atendió las recomendaciones con las siguientes acciones:

- 28.3%, adecuando las Reglas Operación 2011,
 - 22.6%, incorporando las recomendaciones a la MIR 2011,
 - 11.3%, realizando, a través de consultores externos, una Evaluación Integral desarrollada por el Centro de Estudios Estratégicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y una Evaluación Específica de Costo-Efectividad 2010-2011, elaborada por El Colegio de México,
 - 18.9%, modificando la página electrónica de la Secretaría de Economía en el apartado de Transparencia,
 - 5.6%, modificando el Manual de Procedimientos del Programa, y
- el resto de las recomendaciones se atendió con otras acciones

- 18 ¿Con las acciones definidas en los documentos de trabajo e institucionales, que a la fecha se han implementado, provenientes de los Mecanismos para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal de los últimos tres años, se han logrado los resultados establecidos?

Justificación:

Con base en los productos definidos por el Fondo PyME para el cumplimiento de las recomendaciones establecidas en el Documento de Trabajo de los ASM de los últimos tres años, se identifica que 38% de las acciones realizadas no lograron los resultados esperados por las recomendaciones, por lo que no se tradujeron en mejoras al Programa.

Ejemplo de lo anterior es el ASM (SE 2011ac) número uno, el cual establece que se debe “definir claramente el problema focal del Fondo PyME, del que se deriven los problemas particulares por segmento o tipo de apoyo”. Esta recomendación busca mejorar el diseño del Fondo PyME; sin embargo, la acción probatoria llevada a cabo, modificaciones a las ROP, no hace que el problema esté claramente definido, ni que se mejore el diseño del Programa. Un documento diagnóstico que identifique a la población potencial dentro de la población de referencia, y que explique las relaciones causales de los problemas que enfrentan las MIPYMES por segmento de población, sería el instrumento requerido para solventar esta recomendación.

Asimismo, el ASM número tres, “Solventar las inconsistencias en el registro de población potencial, cuantificación de la población potencial y cuantificación de la población objetivo y atendida”, busca precisar a la población objetivo del Fondo PyME para dimensionar de manera real el tamaño del problema a atender y planear de manera eficaz la cobertura del Programa. La acción probatoria se identifica en las modificaciones a las ROP 2011, las cuales no representan una acción eficaz para lograr el resultado esperado.

Otro de los ASM especificado en el Documento de Trabajo (SE 2011ac), es el que establece que “El Fondo PyME requiere la incorporación de manera explícita, clara y coherente de la evaluación de impacto en el diseño y operación del Programa”. Esta recomendación busca que el Programa establezca términos de referencia con metodologías rigurosas e internacionalmente aceptadas, que permitan estimar el impacto de los apoyos otorgados a la población beneficiada; sin embargo, la acción probatoria para solventar este ASM se refiere a modificaciones de las ROP 2011, las cuales no mencionan la realización de una evaluación de impacto del Programa.

19 ¿Qué recomendaciones de la(s) evaluación(es) externa(s) de los últimos tres años no han sido atendidas y por qué?

Justificación:

Acorde con lo establecido en los Documentos de Trabajo del Fondo PyME en lo referente al Seguimiento a Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las evaluaciones externas 2008- 2009 (SE 2011ac), dos recomendaciones de dichas evaluaciones no se aceptaron en tanto que quedan fuera del ámbito de competencia del programa y de la dependencia. Estas recomendaciones son las siguientes:

- Gestionar ante las instancias responsables, en particular la SHCP, la entrega oportuna del presupuesto asignado al Fondo PYME. Este punto también resulta relevante para no afectar el calendario de ejecución de los proyectos apoyados y así lograr la eficacia en los resultados convenidos con el programa.

Incrementar el presupuesto del Fondo PYME de tal manera que al cabo del periodo 2007-2012 pudiera alcanzar entre el 25% y el 30% de cobertura.

20 A partir del análisis de las evaluaciones externas realizadas al programa y de su experiencia en la temática ¿qué temas del programa considera importante evaluar mediante instancias externas?

Justificación:

El Fondo PyME cuenta con múltiples estudios externos que han evaluado diversos aspectos del Programa, desde su diseño hasta su desempeño y resultados; inclusive, ya tiene una evaluación integral que comprendió diseño, procesos e impacto. En atención a las recomendaciones de estos estudios, el Programa ha realizado las modificaciones que se señalaron en la respuesta a la pregunta 17. Con el fin de conocer si las adecuaciones realizadas han eliminado las deficiencias detectadas, se sugiere que instancias externas lleven a cabo evaluaciones a profundidad sobre los aspectos siguientes:

- i) La identificación y explicación que ha realizado el Fondo PyME de las causas del problema que busca resolver en cada uno de los segmentos de su población objetivo.
- ii) La metodología de cuantificación y caracterización de cada uno de los segmentos que conforman las poblaciones potencial y objetivo.
- iii) El análisis realizado por el Programa de las necesidades, recursos e intereses de las MIPyMES, Organismos Intermedios y dependencias de los gobiernos federal y estatal que inciden en la competitividad de las empresas.
- iv) El estudio realizado por Fondo PyME de la oferta y demanda de los apoyos y servicios que proporciona, considerando a todos los oferentes y demandantes en los mercados donde opera el Programa.
- v) El análisis de alternativas de intervención pública que subyace al diseño y operación del Fondo PyME.
- vi) Los mecanismos de aprovechamiento de las acciones y apoyos de los programas federales y estatales que buscan fomentar el empleo y promover el desarrollo económico y que, por lo tanto, tienen complementariedades y coincidencias con el Fondo PyME.

IV.2.3 DE LA GENERACIÓN DE INFORMACIÓN

21 El Programa recolecta información acerca de:

- La contribución del programa a los objetivos del programa sectorial, especial o institucional.
- Los tipos y montos de apoyo otorgados a los beneficiarios en el tiempo.
- Las características socioeconómicas de sus beneficiarios.
- Las características socioeconómicas de las personas que no son beneficiarias, con fines de comparación con la población beneficiaria.

Respuesta Si

Nivel	• El programa recolecta información acerca de tres de los aspectos establecidos.
3	

Justificación:

El Programa utiliza una plataforma tecnológica para recopilar y almacenar información tanto de los beneficiarios como de los apoyos otorgados, así como de los OI involucrados en estatus activo o inactivo.

En el Manual de Procedimientos del Fondo PYME se describe el proceso de ingreso y captura de datos mediante un sistema informático ubicado en la página web del Programa, tal y como se especifica en la respuesta a la pregunta 9. En este sistema, los OI pueden darse de alta o actualizar información e ingresar datos de los emprendedores o empresas solicitantes de apoyos y los montos requeridos y otorgados.

Por otra parte, de acuerdo con la información proporcionada en lo que respecta a los diccionarios de las bases de datos, se puede establecer que los datos recopilados contienen la información necesaria para determinar la posible contribución del Fondo PyME a los objetivos del Programa Sectorial, así como caracterizar al emprendedor o empresa que solicita el apoyo. Esto se aprecia al examinar el diccionario de datos y encontrar que en la tabla denominada "Empresas" existen campos donde se almacena el tamaño, giro, sector, número de empleados; con ello se tiene cubierto el aspecto de las características de los beneficiarios. Es importante mencionar que la pregunta cuestiona genéricamente "las características socioeconómicas de los beneficiarios"; sin embargo, en este Programa los beneficiarios no son individuos y, por lo tanto, no aplica el término socioeconómico, pero sí las características de las empresas.

En lo referente a los tipos y montos de los apoyos otorgados, de la misma forma en que se aborda el tema de las características de los beneficiarios, en la tabla denominada "Beneficios" se presentan datos para cada una de las empresas apoyadas; en estos campos se almacena el tipo, las fechas y el monto del beneficio que les fue otorgado. Ambas tablas se relacionan entre sí, permitiendo ligar la información de las empresas y de los montos otorgados.

Cabe mencionar que el Fondo PyME no genera ni almacena información de no beneficiarios, con excepción de los solicitantes que por falta de presupuesto no pudieron ser atendidos para el año fiscal en turno.

22 El programa recolecta información para monitorear su desempeño con las siguientes características:

- a) Es oportuna.
- b) Es confiable, es decir, está validada por quienes las integran.
- c) Está sistematizada.
- d) Es pertinente respecto de su gestión, es decir, permite medir los indicadores de Actividades y Componentes.
- e) Está actualizada y disponible para dar seguimiento de manera permanente.

Respuesta Si

Nivel	• La información que recolecta el programa cuenta con cuatro de las características establecidas.
3	

Justificación:

El Programa recolecta y sistematiza información para monitorear su desempeño, aprovechando la aplicación informática mencionada en la respuesta a la pregunta 21 de esta evaluación. Asimismo, de acuerdo con los elementos que se pueden consultar en la Intranet de la página web del Fondo PyME, se evidencia que existe un medio de almacenamiento de datos estructurado y sistematizado que le permite al Programa recuperar y consolidar la información en tabulados y reportes mediante otras aplicaciones informáticas.

La información es oportuna dado que las empresas pueden solicitar los apoyos en cualquier momento y sin estar sujetos a convocatorias, por lo que permanentemente se están ingresando datos, tanto de los OI como de los emprendedores y empresas, pues es una condición ineludible para iniciar el trámite de la solicitud de un apoyo.

En el apartado titulado "Derechos y obligaciones de los Organismos Intermedios" (DOF 2010) de sus ROP, el Programa determina el seguimiento de los apoyos estableciendo que es obligación de los OI proporcionar información trimestral del proyecto y del ejercicio de los recursos. Esta información permite al Programa identificar la pertinencia respecto de su gestión, ya que los indicadores en su mayoría se refieren a los recursos que el Fondo PyME otorga. Los reportes del Programa, que se pueden consultar en la Intranet, permiten a los operadores observar la oportunidad con la que se actualiza la información. A diferencia de las evidencias detectadas respecto al acopio y administración de la información, en lo concerniente a la confiabilidad de la misma, no fue posible encontrar en los principales documentos normativos (DOF 2010) y (SE 2010f) la existencia de algún mecanismo que valide la veracidad de los datos que los OI ingresan al sistema informático del Programa.

IV.3 COBERTURA Y FOCALIZACIÓN

IV.3.1 ANÁLISIS DE COBERTURA

- 23 El programa cuenta con una estrategia de cobertura documentada para atender a su población objetivo con las siguientes características:
- Incluye la definición de la población objetivo.
 - Especifica metas de cobertura anual.
 - Abarca un horizonte de mediano y largo plazo.
 - Es congruente con el diseño del programa.

Respuesta No

Justificación:

El Programa no cuenta con un documento que contenga la estrategia de cobertura del Programa para atender a la población objetivo.

En la Matriz de Marco Lógico (MML) 2011 (SE 2011q) los indicadores de algunas actividades como la A2, "Micro, Pequeñas y Medianas Empresas con Acceso al Financiamiento" o como la A4, "Se conoce la población objetivo", están planteados en términos de cobertura. De aquí que, aunque la población objetivo no esté cuantificada en un diagnóstico, el Programa sí establece metas de cobertura anuales para medir su desempeño.

Se requiere elaborar una estrategia de cobertura partiendo de una definición operativa de la población objetivo, que sea consistente con el plan estratégico y que permita tener metas de cobertura de mediano y largo plazos.



- 24 ¿El programa cuenta con mecanismos para identificar su población objetivo? En caso de contar con estos, especifique cuáles y qué información utiliza para hacerlo.

Justificación:

El Programa identifica a su población objetivo mediante la revisión de la información de la Cédula de Apoyo, formato estandarizado y con un a guía para su llenado. Los OI presentan la Cédula de Apoyo a Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PyME), para solicitar el apoyo al proyecto presentado en la misma. En ésta Cédula se incluyen los datos generales del OI: el Registro Federal de Contribuyentes del solicitante; datos de la institución que firma el proyecto; datos del representante legal; datos generales y de impacto del proyecto en donde se incluye el tipo de empresa y los sectores de mayor impacto; conceptos de apoyo; participantes en el financiamiento del proyecto; fuentes y calendario de aplicación de recursos; calendario de actividades; apoyos de otros fondos o programas en otros años, y un anexo de documentación que acompaña la Cédula de Apoyo en la que se incluyen los documentos de soporte técnico del proyecto como estudios de factibilidad, mercado, financiero, plan de negocios, programa de exportaciones, modelo de transferencia, metodología de capacitación, planos y otros, dependiendo del tipo de proyecto específico.

La Cédula de Apoyo se captura en línea en el Sistema de Transparencia PyME y electrónicamente se adjuntan los archivos de sustento técnico e información adicional del proyecto. Para ello, se dispone de “acompañamiento en línea que precisa” y explica lo que debe capturarse y adjuntarse, entregando al final un comprobante del registro con fecha y hora de recepción de la Cédula de Apoyo y el número de folio.

- 25 A partir de las definiciones de la población potencial, la población objetivo y la población atendida, ¿cuál ha sido la cobertura del programa?

Justificación:

Si se parte de las definiciones establecidas de las poblaciones potencial, objetivo y atendida, la cobertura del Programa fue de 1.52% al 31 de diciembre de 2011, proporción equivalente a la división de 83,031 empresas atendidas entre 5,144,156 unidades económicas, correspondientes a la definición de población objetivo. (Ver anexo 11).

Si se parte de las definiciones establecidas de las poblaciones potencial, objetivo y atendida, la cobertura del Programa fue de 37.7% al 31 de diciembre de 2011, proporción equivalente a la división de 83,032 empresas atendidas entre 5,144,156 unidades económicas, correspondientes a la definición de población objetivo. (Ver anexo 11).

Las deficiencias en las definiciones de las poblaciones potencial, objetivo y atendida con las que cuenta el Programa generan dificultad en la medición de la cobertura que repercuten de manera importante en el reporte de avances del Fondo PyME lo que se manifiesta en el evidente bajo avance reportado en su cobertura. Las propuestas de definición de población potencial y población objetivo realizadas por el equipo evaluador resuelven esta situación.

Cabe mencionar que para fines de cálculo de la cobertura, el Programa utiliza información que no es consistente con las definiciones de población potencial y población objetivo planteadas en sus documentos de diseño. Un ejemplo claro es el número de empresas programadas para ser atendidas, como se expresa en el indicador de propósito de la MIR, lo cual equivaldría a la población objetivo, de modo que el porcentaje de cobertura con éste indicador sería de más del 100%.

IV.4 OPERACIÓN

IV.4.1 ANÁLISIS DE LOS PROCESOS ESTABLECIDOS EN LAS ROP O NORMATIVIDAD

- 26 Describa mediante Diagramas de Flujo el proceso general del programa para cumplir con los bienes y los servicios (Componentes), así como los procesos clave en la operación del programa.

Justificación:

El Fondo PyME cuenta con un Manual de Procedimientos (SE 2010f), el cual consta de ocho etapas que pueden agruparse en cinco procesos clave, mismos que se describen a continuación:

1) Validación de los OI (correspondiente a la Etapa 1: “Validación de la documentación jurídica del Organismo Intermedio” y Etapa 2: “Revisión del cumplimiento de obligaciones del Organismo Intermedio”). La solicitud y entrega de los apoyos se realiza por medio de los OI, razón por la cual el Fondo debe verificar que dicho organismo cumpla con los requisitos establecidos en las ROP para recibir y administrar los recursos del Programa y que haya cumplido con los compromisos adquiridos en los proyectos aprobados con anterioridad.

2) Solicitud de apoyos (Etapa 3: “Presentación y captura de la Cédula de Apoyo del Fondo PYME”). El OI presenta la solicitud de recursos por medio de un formato especificado en las ROP; esta solicitud se carga en el Sistema de Transparencia PyME.

3) Selección de proyectos (Etapa 4: “Evaluación de los proyectos presentados a través de las Cédulas de Apoyo” y Etapa 5: “Resolución de los proyectos por el Consejo Directivo del Fondo PYME”). Una vez presentada la Cédula de Apoyo, se evalúa el proyecto para verificar que cumpla con los requisitos del Programa y se emite el dictamen técnico. De cumplir con los criterios y requisitos, los proyectos son sometidos a consideración del Consejo Directivo con el fin de determinar aquéllos que serán apoyados y los montos que se entregarán a los mismos. Los proyectos que no cumplen con los requisitos establecidos son rechazados.

4) Entrega de apoyos (Etapa 6: “Suscripción de los instrumentos jurídicos para el otorgamiento de los apoyos del Fondo PyME” y Etapa 7: “Otorgamiento de los apoyos del Fondo PyME”). Para la entrega de apoyos se debe suscribir el Convenio entre la Unidad Administrativa responsable del Programa y el OI, en el cual se incluyen los compromisos adquiridos por cada parte. Una vez firmados estos instrumentos jurídicos, el OI entrega la documentación requerida para la transferencia de los recursos del Fondo PyME.

5) Seguimiento de los proyectos y ejercicio de los recursos (Etapa 8: “Supervisión, verificación y seguimiento de los recursos y proyectos apoyados”). Posterior a la entrega de los apoyos, se da el seguimiento a la ejecución de los proyectos y al ejercicio de los recursos aportados por el Programa conforme a lo establecido en los instrumentos jurídicos.

Los diagramas de flujo de estos procesos clave se presentan en el anexo 13. Cabe señalar que en la MIR del Fondo PyME se establecen las siguientes actividades: A.5 “Otorgar apoyos a Proyectos productivos”, la cual coincide con el proceso de entrega de apoyos; A.7 “Cumplimiento de requisitos”, que coincide con la selección de los proyectos y A.10 “Supervisión y seguimiento”, que coincide con el seguimiento de los proyectos apoyados y del ejercicio de los recursos entregados.

27 Solicitud de Apoyos

¿El programa cuenta con información sistematizada que permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes? (socioeconómicas en el caso de personas físicas y específicas en el caso de personas morales)

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> El programa cuenta con información sistematizada, pero ésta no permite conocer la demanda total de apoyos ni las características de los solicitantes.
1	

Justificación:

El Fondo PyME cuenta con información parcial sistematizada, pero esta información no le permite conocer la demanda total de apoyos ni las características de los solicitantes, ya que no tiene registro de los proyectos rechazados por los OI, o aquéllos de las empresas que no pudieron acercarse a alguno de ellos.

La solicitud de los apoyos del Fondo PyME es realizada por los OI, no por los beneficiarios. Para ello, el OI elige los proyectos de los emprendedores y MIPyMES que buscará promover ante el Programa. Así, el Fondo únicamente sistematiza la información sobre los proyectos de las MIPyMES, previamente elegidos por los Organismos Intermedios y que cumplieron con lo establecido en las ROP. Los documentos normativos del Fondo PyME no consideran esta primera parte del proceso de solicitud de apoyos.

- 28 Los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo cuentan con las siguientes características:
- Corresponden a las características de la población objetivo.
 - Existen formatos definidos.
 - Están disponibles para la población objetivo.
 - Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> El programa cuenta con procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo, y Los procedimientos cuentan con dos de las características descritas.
2	

Justificación:

La población objetivo del Fondo PyME son emprendedores y MIPyMES; excepcionalmente, grandes empresas y los propios OI, en el caso de que sus proyectos contribuyan a la creación o consolidación de las MIPyMES. La solicitud de apoyos del Programa es realizada por los OI, quienes presentan los proyectos que cumplen con los objetivos y requisitos del mismo e integran la documentación soporte establecida en las ROP y en el Manual de Procedimientos del Fondo, de acuerdo al procedimiento de presentación y captura de la Cédula de Apoyo.

Así, existen dos fases en la recepción, registro y trámite de solicitudes. La primera, no considerada por el Programa, consiste en la solicitud que los emprendedores o MIPyMES podrían hacer a los OI buscando financiamiento. En esta fase los OI eligen los proyectos a promover que cumplan con los objetivos y requisitos del Fondo PyME utilizando, para ello, mecanismos y criterios propios. Es importante señalar que este procedimiento no está regulado por la normatividad del Fondo PyME. La segunda fase se da cuando el OI presenta al Programa, a través del Sistema de Transparencia PyME, la Cédula de Apoyo y la documentación soporte de los proyectos de acuerdo a los requisitos del mismo. Esta fase se encuentra regulada tanto por las ROP como por el Manual de Procedimientos del Fondo PyME.

El proceso de solicitud de apoyo es realizado por los OI, quienes buscan a las empresas que serán apoyadas por el Fondo. La intervención de los OI en la asesoría e integración de los proyectos y presentación de un plan de negocios, es fundamental para los emprendedores o empresas, ya que la adecuada integración de los proyectos y la presentación de un plan de negocios, son técnicamente complejas. Por ello, los instrumentos y mecanismos si corresponden a las características de la población objetivo.

El Fondo PyME sí cuenta con formatos definidos. El Anexo A de las ROP contiene la Cédula de Apoyo, así como las definiciones para requisitar dicho formato. Dicha Cédula se encuentra adicionalmente en el Sistema de Transparencia PyME y debe ser utilizado por los OI que quieran solicitar los apoyos del Programa.

Como ya se mencionó, no es la población objetivo quien solicita los apoyos del Programa, por lo que los procedimientos para la recepción, registro y trámite de las solicitudes de apoyo no están disponibles a esta población, sino a los OI.

El procedimiento para la recepción, registro y trámite de las solicitudes de apoyo está normado por las ROP, específicamente en el artículo 11. Adicionalmente, este procedimiento se encuentra establecido en la Etapa 3 del Manual de Procedimientos, el cual indica cómo para presentar y registrar, en el Sistema de Transparencia, la Cédula de Apoyo. Estos documentos normativos son consistentes entre sí.

- 29 El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes de apoyo con las siguientes características:
- a) Son consistentes con las características de la población objetivo.
 - b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras
 - c) Están sistematizados.
 - d) Están difundidos públicamente.

Respuesta No

Justificación:

El Fondo PyME no tiene un procedimiento o mecanismo documentado para verificar el procedimiento de solicitud de apoyo. Como se menciona en la respuesta anterior, existen dos fases en la recepción, registro y trámite de solicitudes: 1) cuando los OI determinan para cuáles emprendedores o MIPyMES se buscará financiamiento, etapa que no está contemplada dentro de la operación del Programa pero que puede afectar sus resultados, y 2) cuando el OI presenta, a través del Sistema de Transparencia PyME, la Cédula de Apoyo y la documentación soporte de los proyectos de acuerdo a los requisitos del Fondo.

El Manual de Procedimientos del Fondo PyME inicia con los procedimientos validación de la documentación y revisión del cumplimiento de obligaciones de los OI (Etapa 1 y Etapa 2), para seguir con el procedimiento de Presentación y captura de la Cédula de Apoyo del Fondo PyME (Etapa 3).

Por lo tanto, para la primera fase no existen actividades establecidas para verificar que efectivamente se dé la recepción, registro y trámite de las solicitudes de apoyo de los emprendedores y MIPyMES por parte de los OI. Ello se debe a que el Programa no regula los mecanismos y criterios utilizados para elegir los proyectos que serán promovidos por dichos organismos ante el Programa, adicionales a los establecidos en las ROP.

De igual forma, el procedimiento de Presentación y captura de la Cédula de Apoyo (Etapa 3) se establece tanto en las ROP como en el Manual de Procedimientos, pero no se establece la implementación de mecanismos de verificación de la recepción, registro y trámite de las solicitudes o Cédulas de Apoyo entregadas por los OI.

30 Selección de beneficiarios y/o proyectos

Los procedimientos del programa para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen las siguientes características:

- a) Incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, es decir, no existe ambigüedad en su redacción.
- b) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- c) Están sistematizados.
- d) Están difundidos públicamente.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> • Los procedimientos para la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen tres de las características establecidas.
3	

Justificación:

De acuerdo a las ROP y al Manual de Procedimientos del Fondo PyME, la selección de proyectos se presenta en dos etapas: 1) Evaluación de proyectos presentados a través de las Cédulas de Apoyo (Etapa 4) y 2) Resolución de los proyectos por el Consejo Directivo (Etapa 5).

Existen dos tipos de procedimiento para la evaluación de los proyectos. Si existe aportación estatal, las solicitudes recibidas se envían al Subcomité su evaluación y dictamen técnico. En caso contrario, dicha evaluación es realizada por las unidades administrativas de la SPyME. Una vez evaluados y dictaminados los proyectos, se someten a la consideración del Consejo Directivo para, en su caso, aprobación y asignación de los apoyos.

En la normatividad del Programa se incluyen diversos criterios de elegibilidad, pero no todos los relevantes. En las ROP se especifica qué tipo proyectos se apoyan, para qué fines y con qué objetivos, así como los criterios y requisitos que se deben cumplir para que un proyecto pueda ser seleccionado. No obstante, no existen criterios explícitos para decidir qué proyectos seleccionar, entre los proyectos que cumplen los criterios de elegibilidad. La selección y asignación de los montos a otorgar se realizan por medio de la votación del Consejo Directivo (Etapa 5), con base en el dictamen técnico de cada proyecto y el presupuesto global del Fondo. Así, los proyectos sometidos, que ya cumplen con los criterios de elegibilidad establecidos en las ROP, no necesariamente recibirán los apoyos del Programa. Los criterios que se utilicen para la votación por parte del Consejo Directivo, que no están establecidos en los documentos normativos del Programa, son determinantes en el procedimiento de selección; en este sentido, la resolución de los proyectos es casuística.

Los procedimientos para la selección de proyectos presentados en las Cédulas de Apoyo por los OI sí se encuentran estandarizados, tanto en las ROP como en el Manual de Procedimientos del Programa (Etapa 4 y Etapa 5), donde se señalan el mecanismo y actores involucrados en este procedimiento.

El proceso de selección está sistematizado ya que el dictamen técnico así como el Acta de Consejo que sustenta la aprobación o rechazo de los proyectos se registran en el Sistema de Transparencia PyME, lo que también permite difundir públicamente este proceso.

- 31 El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de selección de beneficiarios y/o proyectos y tienen las siguientes características:
- Permiten identificar si la selección se realiza con base en los criterios de elegibilidad y requisitos establecidos en los documentos normativos.
 - Están estandarizados, es decir son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
 - Están sistematizados.
 - Son conocidos por operadores del programa responsables del proceso de selección de beneficiarios y/o proyectos.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> Los mecanismos para verificar la selección de beneficiarios y/o proyectos tienen todas las características establecidas.
4	

Justificación:

De acuerdo al Manual de Procedimientos, en su Etapa 4, una vez que los proyectos son revisados técnica y normativamente para su dictaminación, las Direcciones Generales de la SPyME realizan una revisión y opinión o, en su caso, validación sobre el dictamen técnico antes de ser sometidos a consideración del Consejo Directivo.

El Manual de Procedimientos establece que, en caso de que se trate de un proyecto de carácter estatal, las Direcciones Generales de la SPyME “revisan y opinan los proyectos dictaminados por el Subcomité”. De igual forma, este manual establece que, en caso de tratarse proyectos que no tienen carácter estatal, cada Dirección General “valida en el Sistema de Transparencia PyME el dictamen técnico elaborado por la Dirección de Área correspondiente”.

Adicionalmente, una vez que se someten los proyectos a consideración del Consejo Directivo, éste puede revisar el expediente del proyecto en caso de considerarlo necesario, por ejemplo, si el dictamen técnico no aporta información suficiente para el análisis y votación del proyecto. Asimismo, es importante señalar que las decisiones del Consejo Directivo son definitivas y no están sujetas a validación.

De acuerdo al Manual de Procedimientos del Fondo PyME, la validación consiste en verificar que el proyecto haya sido evaluado conforme a los “elementos de evaluación” establecidos en las ROP y en el Manual de Procedimientos. Es decir, se verifica que los proyectos dictaminados cumplan con los criterios de elegibilidad del Programa.

Los procedimientos están estandarizados porque las Direcciones Generales de la SPyME lo realizan de manera centralizada, aplicando los mismos mecanismos para todos los proyectos. Las validaciones se realizan por medio del Sistema de Transparencia PyME. Una vez que se hace constar en el Sistema esta validación u opinión, el Secretario Técnico del Consejo Directivo del Fondo puede ingresar al mismo y someter los proyectos a consideración del Consejo Directivo.

Este mecanismo de validación se establece en el Manual de Procedimientos que señala las actividades que el Subcomité o las direcciones de área de las unidades administrativas de la SPyME realizan para dictaminar los proyectos, por lo que el mecanismo es de su conocimiento.

32 Tipos de apoyos

Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen las siguientes características:

- Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- Están sistematizados.
- Están difundidos públicamente.
- Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta Si

Nivel	• Los procedimientos para otorgar los apoyos a los beneficiarios tienen todas las características establecidas.
4	

Justificación:

Los recursos del Programa se transfieren al OI, quienes los otorgan a los beneficiarios y se encargan de supervisar y vigilar la ejecución del proyecto apoyado, así como el cumplimiento de las aportaciones de otros participantes externos, los compromisos adquiridos, tiempos, metas y objetivos del proyecto, establecidos en el Convenio.

Para ello, es necesario suscribir un Convenio de Adhesión o Colaboración, según sea el carácter del proyecto, en donde se puntualicen los montos, forma de gasto, destino del mismo, así como los compromisos que adquiere cada parte en la ejecución del proyecto para el cual se solicitó el apoyo. Para la transferencia de los recursos se solicita al OI que remita los datos y documentos de la cuenta bancaria dedicada exclusivamente a la administración y ejercicio de los recursos que le serán depositados. Asimismo, el OI debe entregar el recibo original por concepto de los recursos del Fondo PyME.

Al recibir esta información, la Coordinación Administrativa de la SPyME procede a dar de alta la cuenta bancaria OI ante la TESOFE y verifica la existencia del registro de dicha cuenta. Para ello, los formatos y requisitos se especifican en el Manual de Procedimientos y en el Sistema de Transparencia PyME.

Es importante señalar que el Fondo no tiene contacto con el beneficiario final, por lo que depende de que el OI oriente adecuada y oportunamente al beneficiario para cumplir con los compromisos del proyecto.

Al igual que los procedimientos anteriores, éste se encuentra establecido en las ROP y en el Manual de Procedimientos del Fondo por lo que sí está estandarizado.

La información requerida para la entrega de los recursos, así como los comprobantes del depósito de los mismos se registra en el Sistema de Transparencia PyME. Así, el Convenio de Adhesión o Colaboración, los calendarios de actividades, la información del pago y el recibo original de aportación, se escanean y cargan en este Sistema; de esta forma, la información está disponible para los involucrados en el desarrollo o seguimiento de los proyectos. El Programa entrega los apoyos a los OI y la confirmación del depósito en la cuenta específica para el proyecto apoyado por medio del Sistema de Transparencia PyME.

Este procedimiento, al igual que los anteriores, está establecido en las ROP y el Manual de Procedimientos del Fondo, los cuales se encuentran disponibles en el Sistema de Transparencia. En este sentido, el procedimiento con los responsables de cada actividad sí está difundido y es público.

El procedimiento para el otorgamiento de los apoyos está normado por las ROP, específicamente en el artículo 22 (DOF 2010). Adicionalmente, este procedimiento se encuentra establecido en el Manual de Procedimientos, en la Etapa 6 referente

- 33 El programa cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios y tienen las siguientes características:
- Permiten identificar si los apoyos a entregar son acordes a lo establecido en los documentos normativos del programa.
 - Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
 - Están sistematizados.
 - Son conocidos por operadores del programa.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> Los mecanismos para verificar el procedimiento de entrega de apoyos a beneficiarios tienen todas las características establecidas.
4	

Justificación:

Dado que la entrega de apoyos se refiere a la entrega de recursos económicos al OI, los montos entregados deben corresponder a lo establecido en los Convenios de Adhesión o Colaboración y deben estar sustentados por las Cédulas de Apoyo correspondientes. En caso de detectar inconsistencias, la unidad administrativa correspondiente en la SE no libera los recursos monetarios, conforme a lo establecido en la legislación federal. Es importante señalar que este mecanismo de verificación de la entrega de los apoyos es general para todos los programas federales, incluido el Fondo PyME.

Adicionalmente, las ROP señalan que los recursos del Fondo podrán ser auditados por instancia federales, como la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación o la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La verificación de la entrega de apoyos se realiza a través de la documentación registrada en el Sistema de Transparencia PyME. Por este medio es posible verificar que los recibos entregados por el OI correspondan a los recursos otorgados por el Programa y a los movimientos en las cuentas bancarias específicas de estos organismos.

Una vez aprobados los proyectos, se siguen los procedimientos estandarizados en la Administración Pública Federal para la entrega de los apoyos. En la normatividad federal se establecen los mecanismos de fiscalización de los recursos federales, los cuales son aplicados tanto por el Programa como el OI y los beneficiarios.

La verificación de la transferencia de recursos se apoya en el Sistema de Transparencia PyME, en el que se registran los movimientos en las cuentas bancarias abiertas con el fin de administrar los recursos entregados por el Programa. Adicionalmente, al ser recursos de carácter federal, las transferencias se realizan por medio de la TESOFE.

Como los recursos son de carácter federal, apegados a la legislación federal en la materia, es del conocimiento de los operadores que pueden ser auditados por instancias federales.

34 Ejecución

Los procedimientos de ejecución de obras y/o acciones tienen las siguientes características:

- a) Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
- b) Están sistematizados.
- c) Están difundidos públicamente.
- d) Están apegados al documento normativo del programa.

Respuesta No Aplica

Justificación:

No existe un procedimiento de ejecución de acciones porque el Fondo PyME sólo entrega los recursos monetarios al beneficiario. No existe ninguna actividad complementaria que implique la entrega de algún producto o servicio que tenga que ser producido por el Programa.

- 35 El programa cuenta con mecanismos documentados para dar seguimiento a la ejecución de obras y acciones y tienen las siguientes características:
- Permiten identificar si las obras y/o acciones se realizan acorde a lo establecido en los documentos normativos del programa.
 - Están estandarizados, es decir, son utilizados por todas las instancias ejecutoras.
 - Están sistematizados.
 - Son conocidos por operadores del programa.

Respuesta No Aplica

Justificación:

Como se mencionó en la respuesta anterior, el Programa sólo entrega los recursos monetarios al beneficiario. Es decir, no existe un procedimiento de ejecución de acciones ni actividades complementarias que impliquen la entrega de algún producto o servicio que tenga que ser producido por el Fondo PyME.

Cabe señalar que el Fondo PYME da seguimiento a los proyectos apoyados por medio de la entrega y revisión de los informes de avance o finales y de la comprobación del gasto. Este mecanismo permite dar seguimiento a los proyectos, no a la ejecución de las obras y acciones.

IV.4.2 MEJORA Y SIMPLIFICACIÓN REGULATORIA

36 ¿Cuáles cambios sustantivos en el documento normativo se han hecho en los últimos tres años que han permitido agilizar el proceso de apoyo a los solicitantes?

Justificación:

Durante los últimos 3 años, incluyendo 2011, los principales cambios en dicho documento normativo que han permitido agilizar el proceso de apoyo a los solicitantes han sido los siguientes:

Se modificó la definición de emprendedores y se incluyeron las definiciones de “empresas gacela” y “empresas tractoras” en 2009, así como los apoyos asociados a estos segmentos, con lo que se clarifica la estratificación y se puede clasificar con mayor precisión a los solicitantes de estos grupos permitiendo mayor eficacia en el proceso de solicitud-asignación de los apoyos. Este cambio tiene su origen en el documento de análisis presentado por la Secretaría de Economía “Aportaciones al Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012” (SE 2010a) en el que ya se tenían definidos los 5 estratos de la población objetivo y que al estar ausentes en el documento normativo se propiciaba retrasos al no corresponder los componentes a estas categorías específicas.

En las Reglas de Operación 2010 (DOF 2009) se eliminó la acreditación legal del Organismo Intermedio en el momento de la requisición electrónica de la Cédula de Apoyo, determinando que dicho proceso de acreditación se realizará en una etapa previa, por lo que a la Cédula de Apoyo sólo se adjunta la información general del OI y aquella adicional o complementaria al proyecto. Con esta simplificación se agiliza el proceso de revisión de documentación y selección de proyectos y, por lo tanto, el otorgamiento de apoyos.

En las Reglas de Operación 2011 (DOF 2010) se incluye el modelo de estructura de datos con domicilio geográfico de conformidad con la Norma técnica de INEGI, lo que permitirá una rápida ubicación física de los solicitantes y beneficiarios, reduciendo de manera importante los tiempos invertidos en las vistas de verificación de datos.

IV.4.3 ORGANIZACIÓN Y GESTIÓN

- 37 ¿Cuáles son los problemas que enfrenta la unidad administrativa que opera el programa para la transferencia de recursos a las instancias ejecutoras y/o a los beneficiarios y, en su caso, qué estrategias ha implementado?

Justificación:

Los principales problemas que enfrenta la unidad administrativa que opera el Programa para la transferencia de recursos a las instancias ejecutoras y/o a los beneficiarios son las siguientes:

- La falta de dimensionamiento de la problemática que se desea atender, es decir, se desconoce cuántas empresas en el país tienen baja competitividad, ha derivado en la realización de esfuerzos desarticulados e insuficientes que no han dado respuesta al problema, debido a que no se ha logrado establecer un parámetro metodológicamente sustentado que permita medir la competitividad de las empresas que son objetivo del Fondo PyME, tal y como se establecen en el documento “Aspectos Susceptibles de Mejora derivados de las Evaluaciones Externas 2007”.
- Falta de coordinación y comunicación eficaz entre los Organismos Intermedios, las delegaciones y las entidades federativas, que se refleja en el proceso de transferencia de recursos entre las propias instancias y los beneficiarios, afectando la firma de convenios y asignación de recursos de manera oportuna. A este respecto, se ha trabajado en el fortalecimiento de las relaciones entre las diferentes instancias incorporándolas al proceso de planeación para promover la cooperación hacia un mismo objetivo y con el establecimiento de compromisos. Asimismo, se ha implementado un mecanismo para medir el desempeño de los Organismos Intermedios en el Sistema de Transparencia PyME, con un esquema de incentivos para los Organismos con mejor desempeño. También se han instrumentado planes de sensibilización y capacitación al personal de las delegaciones de la Secretaría de Economía.

IV.4.4 EFICIENCIA Y ECONOMÍA OPERATIVA DEL PROGRAMA

38 Eficiencia y eficacia

El programa identifica y cuantifica los gastos en los que incurre para generar los bienes y los servicios (Componentes) que ofrece y los desglosa en los siguientes conceptos:

- a) Gastos en operación: Directos e Indirectos.
- b) Gastos en mantenimiento: Requeridos para mantener el estándar de calidad de los activos necesarios para entregar los bienes o servicios a la población objetivo (unidades móviles, edificios, etc.). Considere recursos de los capítulos 2000 y/o 3000.
- c) Gastos en capital: Son los que se deben afrontar para adquirir bienes cuya duración en el programa es superior a un año. Considere recursos de los capítulos 5000 y/o 6000 (Ej: terrenos, construcción, equipamiento, inversiones complementarias).
- d) Gasto unitario: Gastos Totales/población atendida (Gastos totales=Gastos en operación + gastos en mantenimiento). Para programas en sus primeros dos años de operación se deben de considerar adicionalmente en el numerador los Gastos en capital.

Respuesta Si

Nivel	<ul style="list-style-type: none"> • El programa identifica y cuantifica los gastos en operación y desglosa tres de los conceptos establecidos.
3	

Justificación:

El FPYME identifica y cuantifica los gastos a los que se refiere la pregunta, los cuales fueron de 142.6 millones de pesos y que en este caso correspondieron todos a Gastos de operación, erogados en los siguientes rubros presupuestarios: i) 62.3 millones de pesos en gastos del capítulo 1000 (Servicios personales) y ii) 80.2 millones de pesos en gastos del capítulo 3000 (Servicios generales, excluyendo los relativos a mantenimiento). Puesto que el Programa no produce directamente los bienes sino únicamente se dedica a recepción de documentos, trámites, registro y selección de proyectos, supervisión y monitoreo de estos, otorgamiento de apoyos en calidad de subsidios y otras actividades de gestión y planeación relativas a la realización de a) "Recursos otorgados para la atención a Micro, Pequeñas y Medianas empresas", b) "Recursos otorgados para financiar proyectos de Micro, Pequeñas y Medianas empresas", y c) "Recursos potenciados a Micro, Pequeñas y Medianas empresas", todos los gastos de operación son indirectos.

Por otro lado, durante el 2011 el Programa no destinó recursos a gastos de capital, y en este caso la realización del componente del programa implicó el otorgamiento de recursos que se gestionan a través del rubro 4000 (Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas), gastos que durante el periodo que comprende esta evaluación fueron por un monto de 6,679.5 millones de pesos de los cuales i) 3,414.3 millones de pesos destinados a financiamiento de proyectos y ii) 3,002.1 millones por concepto de transferencia a fideicomiso.

Sobre los gastos unitarios, el programa estima en 434,266.06 pesos/empresa el costo por concepto de la aportación del fondo para el año 2011, acorde con lo reportado en el 4to. Informe Trimestral.

39 Economía

¿Cuáles son las fuentes de financiamiento para la operación del programa y qué proporción del presupuesto total del programa representa cada una de las fuentes?

Justificación:

La fuente de financiamiento del FPYME son los recursos otorgados por el gobierno federal, siendo que durante el año 2011 el Programa reporta haber destinado 6,822.1 millones de pesos, repartidos en a) 3,265.2 millones para transferencias a fideicomisos y otros subsidios, y b) 3,488.9 millones para realización de proyectos. Es importante mencionar al respecto de este último punto que la aportación del Fondo constituye un porcentaje del valor total de los proyectos que son seleccionados, de modo que dichos proyectos se ven complementados en su financiamiento por otras entidades (gobiernos estatales, municipales, instituciones académicas, sector privado, entre otros) y que acorde con las Reglas de Operación deben de aportar el resto. En relación con el costo total de los proyectos aprobados para el 2011, la contribución de FPYME al total fue del 67.5 por ciento del financiamiento a proyectos, seguida por el 13.5 por ciento de participación del Sector Privado y el 9.9 por ciento de gobiernos locales, y el 9.2 por ciento restante de la participación de entidades académicas y otras.

IV.4.5 SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

40 Las aplicaciones informáticas o sistemas institucionales con que cuenta el programa tienen las siguientes características:

- Cuentan con fuentes de información confiables y permiten verificar o validar la información capturada.
- Tienen establecida la periodicidad y las fechas límites para la actualización de los valores de las variables.
- Proporcionan información al personal involucrado en el proceso correspondiente.
- Están integradas, es decir, no existe discrepancia entre la información de las aplicaciones o sistemas.

Respuesta Si

Nivel	• Los sistemas o aplicaciones informáticas del programa tienen todas las características establecidas.
4	

Justificación:

El Programa se apoya en el Sistema de Transparencia PYME de la Secretaría de Economía (www.fondopyme.gob.mx) para su operación. En este Sistema se realiza el registro de las cédulas de apoyo y la documentación soporte de los proyectos, el registro del dictamen técnico, así como el registro de los informes trimestrales de avance y de conclusión de los proyectos, y la documentación comprobatoria del ejercicio de los recursos. Por este medio se genera el número de folio de las solicitudes y se realizan notificaciones al OI.

El Sistema de Transparencia PYME opera vía web, está sujeto a la normatividad y políticas referentes al diseño y operación de sistemas y bases de datos de la Secretaría de Economía, que incluye las medidas de seguridad e integridad de la información registrada. El acceso a estos sistemas y bases de datos es a través de cuentas habilitadas de acuerdo al perfil del usuario. A partir de consultas el usuario puede verificar la información almacenada en las bases de datos de las aplicaciones. La información capturada por el OI, referente a los avances de los proyectos y el ejercicio de los recursos es confiable en tanto que puede ser verificada y validada por el Programa. Sin embargo, no se cuenta con mecanismos para validar ni verificar la información registrada por el OI sobre las características del proyecto.

Las ROP establecen los plazos para la carga de información en el Sistema y para la verificación de la misma. Por lo tanto, la información capturada se actualiza permanentemente, sujeta a la dinámica de la operación del Fondo PYME.

El Sistema proporciona información operativa al personal involucrado en los procesos de operación de acuerdo con sus atribuciones y responsabilidad sobre el estatus de los proyectos a apoyar o los ya apoyados. Además, en el Sistema se registran los depósitos realizados de los recursos, así como la fecha del mismo y el folio de la operación de Nacional Financiera, información que se vincula al folio generado en el registro de la Cédula de Apoyo del proyecto. Cabe señalar que, de acuerdo a la etapa siete del Manual de Procedimientos, el Sistema de Transparencia es la única fuente de información sobre los recursos ministrados a los beneficiarios.

IV.4.6 CUMPLIMIENTO Y AVANCE EN LOS INDICADORES DE GESTIÓN Y PRODUCTOS

- 41 ¿Cuál es el avance de los indicadores de servicios y de gestión (Actividades y Componentes) y de resultados (Fin y Propósito) de la MIR del programa respecto de sus metas?

Justificación:

Los avances de los indicadores de resultados reportados en la “Matriz de Resultados al Cierre de 2011” son los siguientes:

El indicador de Fin, “Generación de empleos formales por el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”, tiene un avance de 85%. Este indicador tiene una periodicidad de medición trimestral, con una meta de 91,500 empresas para 2011 y un avance de 77,914.

El indicador de Propósito, “Creación de empresas”, sobrepasó su meta, representando un avance de 119%. Este indicador tiene una frecuencia trimestral de medición, la meta 2011 asociada es de 9,000 y un acumulado de 10,689.

En cuanto a los indicadores de servicios y gestión los avances de los Componentes son los siguientes:

- El indicador “Micro, pequeñas y medianas empresas atendidas por el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa” tuvo un avance del 100%. La frecuencia de medición de este indicador es trimestral, su meta fue de 220,000 y el acumulado a diciembre de 2011, de 220,392.
- El indicador “Complementariedad de Recursos” tuvo un avance de 83%, su frecuencia es trimestral, su meta fue de meta 1.5% y se logró 1.25%. El resultado de avance se justifica por la reorientación de recursos del Fondo al Fideicomiso México Emprende para el apoyo de programas para facilitar el acceso de las MIPyMES al financiamiento.
- El indicador “Potenciación de Recursos” logró un avance de 127%. Este indicador tiene una frecuencia trimestral, su meta fue de 19.50%, logrando un 24.75%.

El Programa cuenta con 17 indicadores de Actividad, de los cuales 11 tienen cumplimiento igual o superior al 100%, destacando los de “Demanda atendida” y “Organismos Intermedios apoyados” con avances superiores al 200%. De los restantes, 4 alcanzaron un cumplimiento entre 82% y menos de 100%; los últimos 3, menores al 82%. Destacan el indicador de “Asuntos atendidos por estado, con un cumplimiento de 27% y el indicador de “Cumplimiento de metas” con un cumplimiento de 74%.

IV.4.7 RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA

42 El programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas con las siguientes características:

- Las ROP o documento normativo están disponibles en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.
- Los resultados principales del programa son difundidos en la página electrónica de manera accesible, a menos de tres clics.ión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).
- Cuenta con un teléfono o correo electrónico para informar y orientar tanto al beneficiario como al ciudadano en general, disponible en la página electrónica, accesible a menos de tres clics.
- La dependencia o entidad que opera el Programa no cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Respuesta Si

Nivel	• Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tienen dos de las características establecidas.
2	

Justificación:

El Programa cuenta con un sistema electrónico llamado “Sistema de Transparencia PyME”, que está a disposición de la ciudadanía y beneficiarios, con 4 opciones de consulta: Reglas de Operación, Manuales de Procedimientos, Guía rápida para conocer los beneficios y características del Programa y Transparencia.

Las Reglas de Operación y manuales de procedimientos se ubican a un clic de la página principal del Fondo www.fondopyme.gob.mx, en la parte central inferior de la misma. Con un segundo clic se puede elegir las ROP correspondientes a cada año entre 2004 y 2012.

En la opción “Transparencia” se localizan los principales resultados del Programa, ésta se encuentra en la parte inferior derecha de la página principal. Dando clic en esta opción se despliegan dos opciones más: “Proyectos aprobados” y “Evaluaciones del Fondo”; debajo de cada opción aparecen los años para consulta y opciones específicas para ambos casos. Así, con un segundo clic se pueden consultar los resultados y, con un tercer clic, se obtiene información a nivel empresa para el caso de la opción de proyectos.

La página electrónica del Programa no dispone de número telefónico o correo electrónico para informar y/u orientar a los beneficiarios y/o ciudadanos. El teléfono que refiere la dependencia responsable del Programa se encuentra en la última página del Anexo A “Cédula de solicitud de apoyo”, de las Reglas de Operación del Fondo PyME.

La dependencia reporta que sí cuenta con modificación de respuesta a partir de recursos de revisión presentados ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), según los documentos de “Transparencia” otorgados por el Programa al grupo evaluador. Durante 2011, seis solicitudes derivaron en recurso de revisión de la información proporcionada referente al Programa de apoyo.

IV.5 PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN ATENDIDA

IV.5 PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN ATENDIDA

- 43 El programa cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de su población atendida con las siguientes características:
- Su aplicación se realiza de manera que no se induzcan las respuestas.
 - Corresponden a las características de sus beneficiarios.
 - Los resultados que arrojan son representativos.

Respuesta Si

Nivel	• Los instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida tienen todas las características establecidas.
4	

Justificación:

Tanto en la Evaluación Integral del Fondo PyME, realizada por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) (Fuentes 2009d), como en la evaluación al Programa realizada por el Instituto de Ingeniería de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (IIUNAM 2008b), se presentan los resultados de mediciones del grado de satisfacción de la población atendida.

La encuesta realizada como parte de la evaluación integral (Fuentes 2009d) cuenta con todas las características requeridas. El cuestionario sobre satisfacción corresponde a la sección D de una encuesta más amplia que recopila información sobre el diseño, operación y resultados del Fondo PYME. El diseño muestral de la encuesta es representativo por tipo de tipo de apoyo y por categoría de empresa. Para medir la satisfacción, el cuestionario incluye 53 preguntas sobre la satisfacción de los beneficiarios con los organismos intermedios, las cuales, como resultado de haber sido valoradas previamente en una prueba piloto, se encuentran redactadas de forma clara y neutral. Esta prueba piloto también sirvió para asegurar que los reactivos y conceptos correspondieran a las características de los beneficiarios.

IV.6 MEDICIÓN DE RESULTADOS

IV.6 MEDICIÓN DE RESULTADOS

44 ¿Cómo documenta el programa sus resultados a nivel de Fin y de Propósito?

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> a) Con indicadores de la MIR. b) Con hallazgos de estudios o evaluaciones que no son de impacto. d) Con hallazgos de evaluaciones de impacto. |
|---|

Justificación:

Para documentar los resultados a nivel Fin y Propósito, el Programa utiliza dos indicadores de la MIR. Para medir el Fin se emplea el indicador “Generación de empleos formales por el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”. Dicho indicador tiene frecuencia trimestral, su unidad de medida es número de empleos y sus medios de verificación son informes y registros internos.

Para medir el Propósito se utiliza el indicador “Creación de empresas”. Se calcula, trimestralmente, a través del número de MIPyMES creadas con los apoyos de Fondo; su unidad de medida son las empresas y sus medios de verificación son informes y registros internos.

Como se estableció en la respuesta a la pregunta 12, estos indicadores no son adecuados para medir el logro del Fin ni del Propósito porque no pueden determinar si existe una diferencia entre los resultados de desempeño de aquellas empresas que tuvieron apoyo y las que no lo recibieron, ya que sólo utiliza información de las empresas que fueron creadas con apoyo del Programa.

El Programa también documenta sus resultados con hallazgos de estudios o evaluaciones que no son de impacto. La Evaluación del Otorgamiento de Recursos, realizada por el Instituto de Ingeniería de la UNAM en 2006 muestra los avances del Fondo en sus resultados, sobre todo en el otorgamiento de recursos en las distintas categorías de apoyo, sin ser ésta una evaluación de impacto.

Además, el Fondo también ha utilizado dos evaluaciones de impacto para documentar sus resultados a nivel de Fin y Propósito. En 2009 el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) realizó la Evaluación Integral del Programa (Fuentes 2009d). Posteriormente, el Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México llevó a cabo la Evaluación Específica de Costo-Efectividad 2010-2011 (CEE 2011).

45 En caso de que el programa cuente con indicadores para medir su Fin y Propósito, inciso a) de la pregunta anterior, ¿cuáles han sido sus resultados?

Respuesta Si

Nivel	• Hay resultados positivos del programa a nivel de Fin o de Propósito.
2	

Justificación:

Los avances de los indicadores de resultados reportados en la “Matriz de Resultados al Cuarto Trimestre de 2011” son los siguientes:

El indicador de Fin, “generación de empleos formales por el Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”, muestra la creación de 77,914 empleos, lo cual representa el 85% de avance conforme a lo planeado.

El indicador de Propósito, “creación de empresas”, señala el logro de 10,689 empresas creadas, superando su meta y logrando así un avance de 119% con respecto a la misma.

En relación a los resultados de 2010, en 2011 se generaron 3,487 empleos formales y se crearon 9,320 empresas más que el año anterior.

Sin embargo, es importante establecer que estos indicadores no son adecuados para medir el logro del Fin y Propósito, ya que no pretenden comparar los resultados de aquellas empresas que recibieron los apoyos del Programa con los de aquellas que no los recibieron.

46 En caso de que el programa cuente con evaluación(es) externa(s) que no sea(n) de impacto y que permite(n) identificar hallazgo(s) relacionado(s) con el Fin y el Propósito del programa, inciso b) de la pregunta 44, dichas evaluaciones cuentan con las siguientes características:

- I. Se compara la situación de los beneficiarios en al menos dos puntos en el tiempo, antes y después de otorgado el apoyo.
- II. La metodología utilizada permite identificar algún tipo de relación entre la situación actual de los beneficiarios y la intervención del Programa.
- III. Dados los objetivos del Programa, la elección de los indicadores utilizados para medir los resultados se refieren al Fin y Propósito y/o características directamente relacionadas con ellos.
- IV. La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados entre los beneficiarios del Programa.

Respuesta Si

Nivel	• El programa cuenta con evaluación(es) externa(s), que no son de impacto, que permite(n) identificar uno o varios hallazgos relacionados con el Fin y/o el Propósito del programa y tiene(n) una de las características establecidas.
1	

Justificación:

El Programa cuenta con una evaluación externa que no es de impacto y le permite identificar hallazgos relacionados con el Fin y Propósito. La Evaluación de Otorgamiento de Recursos del Fondo PyME, llevada a cabo por el Instituto de Ingeniería de la UNAM (IIUNAM) en 2006, cumple con estas condiciones.

Para realizar dicha evaluación, la Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa (SPyME) proporcionó al IIUNAM la información relativa a los apoyos otorgados por el Fondo durante el 2006. Esta información comprende 994 proyectos apoyados.

En el estudio se compara la situación de los beneficiarios al menos en dos puntos en el tiempo, pero dicha comparación no se hace antes y después de recibir el apoyo, sino en otros dos puntos después de recibido el apoyo del Programa. Se diseñó una encuesta telefónica que se aplicó a una muestra representativa de los Organismos Intermedios con proyectos apoyados durante el ejercicio 2006. La encuesta telefónica se realizó en dos etapas: la primera, durante la última semana de agosto y la primera semana de septiembre de 2006 y, la segunda, durante la primera semana de marzo de 2007. La metodología utilizada no permite identificar algún tipo de relación entre la situación actual de los beneficiarios y la intervención del Programa, ya que no recoge información alguna sobre las empresas no beneficiarias del mismo.

Los indicadores de la evaluación no se refieren al Fin y Propósito, sino al número de proyectos atendidos por cada subcategoría de apoyo otorgado.

La selección de la muestra no garantiza la representatividad de los resultados ya que, aunque es bastante grande (18.7% del total de OI con apoyos otorgados), ésta no es calculada con base a la estructura de la población.



- 47 En caso de que el programa cuente con evaluación(es) externa(s), diferente(s) a evaluaciones de impacto, que permite(n) identificar uno o varios hallazgos relacionados con el Fin y/o el Propósito del programa, ¿cuáles son los resultados reportados en esas evaluaciones?

Justificación:

Durante el ejercicio 2006, el Fondo PyME apoyó 994 proyectos por un monto total de 3,110.1 millones de pesos. Dichos proyectos comprometieron apoyos complementarios provenientes de otras fuentes de recursos por la cantidad de \$5,297.7 millones de pesos. Por esta razón, los recursos del Fondo PyME se pueden considerar como incentivo para promover una mayor inversión en actividades productivas relacionadas con las cinco categorías que lo conforman.

En cuanto al número de proyectos generados, se observa un crecimiento sostenido al pasar de 703 en 2004 a 994 en 2006. El monto del apoyo promedio del Fondo PyME se elevó a 3.1 millones de pesos por proyecto.

- 48 En caso de que el programa cuente con información de estudios o evaluaciones nacionales e internacionales que muestran impacto de programas similares, inciso c) de la pregunta 44, dichas evaluaciones cuentan con las siguientes características:
- I. Se compara un grupo de beneficiarios con uno de no beneficiarios de características similares.
 - II. La(s) metodología(s) aplicadas son acordes a las características del programa y la información disponible, es decir, permite generar una estimación lo más libre posible de sesgos en la comparación del grupo de beneficiarios y no beneficiarios.
 - III. Se utiliza información de al menos dos momentos en el tiempo.
 - IV. La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados.

Respuesta No

Justificación:

El Programa no cuenta con este tipo de evaluaciones. Aunque en las dos evaluaciones de impacto, con las que cuenta el Fondo, están establecidas comparaciones con evaluaciones de programas similares tanto en México como en otros países, estos estudios no son utilizados por el Programa para identificar hallazgos relacionados con el Fin y Propósito del Fondo PyME.



49 En caso de que el programa cuente con información de estudios o evaluaciones nacionales e internacionales que muestran impacto de programas similares ¿qué resultados se han demostrado?

Justificación:

El Programa no cuenta con este tipo de evaluaciones. Aunque en las dos evaluaciones de impacto, con las que cuenta el Fondo, están establecidas comparaciones con evaluaciones de programas similares tanto en México como en otros países, estos estudios no son utilizados por el Programa para identificar hallazgos relacionados con el Fin y Propósito del Fondo PyME.

- 50 En caso de que el programa cuente con evaluaciones de impacto, inciso d) de la pregunta 44, con qué características de las siguientes cuentan dichas evaluaciones:
- I. Se compara un grupo de beneficiarios con uno de no beneficiarios de características similares.
 - II. La(s) metodología(s) aplicadas son acordes a las características del programa y la información disponible, es decir, permite generar una estimación lo más libre posible de sesgos en la comparación del grupo de beneficiarios y no beneficiarios.
 - III. Se utiliza información de al menos dos momentos en el tiempo.
 - IV. La selección de la muestra utilizada garantiza la representatividad de los resultados.

Respuesta Si

Nivel	• La evaluación de impacto tiene todas las características establecidas.
4	

Justificación:

La Evaluación Integral del Programa realizada por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) en 2009 (Fuentes 2009d) utilizó un diseño cuasi experimental para seleccionar el grupo control. La muestra de empresas beneficiadas, para realizar un estudio de corte cuantitativo a través de encuestas, es probabilística, estratificada y toma en cuenta que se encuestarán poblaciones con proporciones distintas (tratada y control). Tiene un nivel de confianza de 95% y un poder de prueba de 80%. El tamaño de muestra para el grupo control fue de 700 entrevistas y para el grupo tratamiento de 800 entrevistas. Esto garantiza la representatividad de los resultados

Se estimaron dos modelos para la evaluación de impacto: i) Propensity Score Matching, que busca generar "pares" de empresas, tratadas y no tratadas, y sobre ellas determinar qué sucedió con las variables de interés y ii) el Modelo "sólo después" que, con base en información recolectada en una ocasión, busca determinar qué pasó en dos momentos en el tiempo con las variables de interés.

- 51 En caso de que se hayan realizado evaluaciones de impacto que cumplan con al menos las características señaladas en los incisos a) y b) de la pregunta anterior, ¿cuáles son los resultados reportados en esas evaluaciones?

Respuesta Si

Nivel	• Se reportan efectos positivos del programa en variables relacionadas con el Fin o el Propósito del programa.
2	

Justificación:

Como se mencionó en la respuesta a la pregunta 50, dos evaluaciones de impacto documentaron el avance en los resultados del Programa: la Evaluación Integral del Programa realizada por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) en 2009 (Fuentes 2009d) y la Evaluación de Costo-Efectividad del Fondo PyME llevada a cabo por el COLMEX en 2010 (CEE 2011). Ambas concluyeron que las empresas apoyadas por el Fondo mostraron mejoras en productividad, ventas y en el pago al trabajo con respecto a las no apoyadas; sin embargo, no se encontró incremento significativo en el nivel de empleo.

La Evaluación Integral concluyó, además, que el diferencial en el incremento de la productividad entre los dos grupos de empresas es de cuatro puntos porcentuales. Las incubadoras, las aceleradoras y la generación de proveedores y capital semilla mostraron un buen desempeño, en tanto que las PyMES capitalizaron mejor los apoyos otorgados por el Programa.

Con respecto a las ventas, en la evaluación del ITESM los resultados obtenidos indican que las empresas apoyadas incrementaron sus ventas anuales en 158,141 pesos, en promedio, y en 110,000 pesos en la evaluación del COLMEX. Además, el ITESM concluyó que las empresas no apoyadas disminuyeron sus ventas en 85,145 pesos en promedio.

Otras conclusiones de la Evaluación Integral del ITESM fueron las siguientes:

En promedio, las empresas beneficiarias incrementaron el pago al trabajo en 71,931 pesos, en tanto que las empresas no beneficiarias lo hicieron en 4,362 pesos.

Por otra parte, se observa que las empresas apoyadas mantuvieron su nivel de empleo entre 2006 y 2009. Sin embargo, la evaluación también concluye que es necesario un mayor periodo de maduración para que la empresa esté en condiciones de incrementar dicho nivel.

Conclusiones

El Fondo PyME identifica adecuadamente las causas y efectos del problema que busca resolver: “Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) no son competitivas”. También justifica teórica y empíricamente que los servicios que ofrece son una vía para mejorar la competitividad de las MIPYMES. Sin embargo, el Fondo no cuenta con un documento de análisis de alternativas que determine que su tipo de intervención es más eficaz que otras opciones de política dirigidas a mejorar la competitividad de las empresas y su insuficiente generación de empleo formal.

El Propósito del Fondo PYME, “Las micro, pequeñas y medianas empresas son competitivas”, está vinculado con el Objetivo 1.1 del PSE, “Contribuir a la generación de empleos a través del impulso a la creación de nuevas empresas y a la consolidación de las MIPyMES ya existentes”. El logro del Propósito del Fondo contribuye al cumplimiento de las metas del Programa Sectorial en los siguientes indicadores: i) número de empresas apoyadas con los programas a cargo de la SE, ii) número de empresas que tuvieron acceso al financiamiento con apoyo de los programas de la SE, iii) MIPyMES que recibieron crédito de la banca comercial a nivel nacional y iv) número de empleos formales generados con apoyo de los programas a cargo de la SE.

Si bien el Fondo PyME busca atender sólo a empresas no competitivas, apoya a cualquier MIPYME porque no existen parámetros para determinar de manera inequívoca el nivel de competitividad de cada empresa e identificar cuáles no son competitivas. Por ello, se requiere estipular en las ROP parámetros que permitan distinguir si una empresa no es competitiva y, por lo tanto, es elegible para recibir los apoyos del Fondo PyME.

El Fondo carece de un documento que defina a la población potencial; además, ésta no se identifica ni cuantifica porque no se distingue cuáles empresas son no competitivas. Por ello, es necesario establecer la definición de la población potencial explícitamente en un documento. Además, se debe asegurar que esta definición posibilite la identificación y cuantificación de dicha población.

La definición de población objetivo no es consistente con la de la población potencial porque, por un lado, no todas las MIPYMES tienen baja competitividad y, por el otro, los emprendedores, empresas tractoras y OI no son parte de la población potencial. En atención a estas deficiencias, se debe estipular en las ROP una definición de población objetivo que sea congruente la de población potencial y que permita identificar a las empresas elegibles, clasificándolas de acuerdo a los tipos de apoyos del Fondo PyME.

Los indicadores de Fin, Propósito, Componentes y Actividades cuentan con nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base, meta anual y comportamiento del indicador. El indicador “creación de empresas” no es pertinente porque no se vincula con el de Propósito que se refiere a las micro, pequeñas y medianas empresas ya establecidas. Tampoco es relevante porque no mide un aspecto de la competitividad, que es el concepto clave en el Propósito. Por ello, se sugiere sustituir el actual indicador de Propósito por cuatro indicadores: “Porcentaje de MIPYMES con mayores ventas”, “tasa de crecimiento en ventas de las MIPYMES”, “porcentaje de gacelas que mantienen crecimiento acelerado” y “tasa de sobrevivencia de nuevas empresas”.

La planeación estratégica del Fondo PyME está contenida en el PSE, donde se establecen los resultados esperados de corto y mediano plazos. No existen lineamientos normativos para la elaboración de planes anuales y estratégicos que indiquen los procedimientos y contenidos mínimos. Por ello, se requiere emitir lineamientos para normar la planeación anual y estratégica del Fondo, que establezca responsables, contenidos y atributos, horizonte de planeación, criterios para realizarla y plazos de actualización.

El Fondo carece de un documento que presente su estrategia de cobertura, por lo que se requiere formular esta estrategia, la cual debe contener, como mínimo, la definición explícita de la población objetivo, plazo para resolver su problema de baja competitividad, metas de cobertura anual con un horizonte de planeación de mediano plazo, frecuencia de medición y líneas de acción a seguir para lograr dichas metas.

Los procedimientos clave del Fondo están estandarizados, sistematizados y son conocidos por operadores del Programa. Además, se cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de selección, asegurando que se cumplan los criterios de elegibilidad. Los mecanismos para verificar el procedimiento de entrega de apoyos permiten identificar si los apoyos entregados son acordes a lo establecido en la normatividad.



El grado de satisfacción de los beneficiarios se ha medido con encuestas rigurosas de dos evaluaciones recientes: la “Evaluación Integral del Fondo PYME”, realizada por el ITESM en 2009 y la “Evaluación del Otorgamiento de los Recursos del Fondo PYME”, elaborada por el II-UNAM en 2006, pero no se han aplicado encuestas de percepción, que son más oportunas y baratas que las evaluaciones de impacto. No se puede conocer si se está cumpliendo el Propósito del Fondo, “MIPYMES competitivas”, porque no existe un indicador que mida sus avances. Por ello, se requiere construir y estimar indicadores de Propósito que midan el cambio en la competitividad de las empresas apoyadas.

En los últimos tres años el Fondo ha utilizado dos evaluaciones de impacto para documentar sus resultados estratégicos: la “Evaluación Integral del Fondo PYME” realizada por el ITESM en 2009 y la “Evaluación Específica de Costo-Efectividad” elaborada por el COLMEX en 2011. Ambas concluyeron que las empresas apoyadas por el Fondo mostraron mejoras en productividad, ventas y en el pago al trabajo con respecto a las no apoyadas. Por el contrario, Estas evaluaciones no mostraron que el Fondo tuviera impacto en la conservación y generación de empleos.

Bibliografía

P.	FUENTE	TITULO	AUTOR	AÑO	FECHA	DATOS.PUB.
1	Documentos oficiales	El Programa capta información oportuna, confiable, sistematizada, pertinente para la gestión, sobre las características de los proyectos y de los solicitantes, los tipos y montos de los apoyo otorgados, su contribución a los objetivos del programa sectorial en términos de número de empleos generados y las características de las empresas que solicitaron ser adheridas al programa pero fueron rechazadas. Esto le permite tener un mejor control de su gestión y conocimiento de sus resultados.	México		14/05/2008	

Formato del Anexo 17 “Principales Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas y Recomendaciones”

IV.1 DISEÑO

FORTALEZAS Y/U OPORTUNIDADES	Preg.	Recomendación
El Fondo PYME identifica adecuadamente las causas y efectos del problema que busca resolver: “Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) no son competitivas”.	2	
El Fondo PYME justifica teórica y empíricamente que los servicios que ofrece son una vía para mejorar la competitividad de las MIPYMES.	3	
El Fondo PyME cuenta con un sistema de información, el “Sistema de Transparencia PyME” que contiene las características de los organismos intermedios, las empresas beneficiadas, los proyectos y los apoyos otorgados.	8	
Los indicadores de Fin, Propósito, Componentes y Actividades cuentan con nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base, meta anual y comportamiento del indicador.	11	

DEBILIDADES Y/O AMENAZAS	Preg.	Recomendación
Si bien el Fondo PyME busca atender sólo a empresas no competitivas, apoya a cualquier MIPYME porque no existen parámetros para determinar de manera inequívoca el nivel de competitividad de cada empresa e identificar cuáles no son competitivas.	1	Estipular en las ROP parámetros que permitan distinguir si una empresa no es competitiva y, por lo tanto, es elegible para recibir los apoyos del Fondo PyME.
El Fondo no cuenta con un documento de análisis de alternativas que determine que su tipo de intervención es más eficaz que otro tipo de intervenciones públicas dirigidas a mejorar la competitividad de las empresas.	3	Realizar un análisis de alternativas que compare al Fondo PyME con otras opciones de política que también buscan resolver la falta de competitividad de las empresas y su insuficiente generación de empleo formal.
El Fondo carece de un documento que defina a la población potencial; además, ésta no se identifica ni cuantifica porque no se distingue cuáles empresas son no competitivas.	7	Establecer la definición de la población potencial explícitamente en un documento. Esta definición debe posibilitar la identificación y cuantificación de dicha población.
La definición de población objetivo no es consistente con la de la población potencial porque, por un lado, no todas las MIPYMES tienen baja competitividad y, por el otro, los emprendedores, empresas tractoras y organismos intermedios no son parte de la población potencial.	7	Estipular en las ROP una definición de población objetivo que sea congruente la de población potencial y que permita identificar a las empresas elegibles, clasificándolas de acuerdo a los tipos de apoyos del Fondo PyME.
El indicador “creación de empresas” no es pertinente porque no se vincula con el de Propósito que se refiere a las micro, pequeñas y medianas empresas ya establecidas. Tampoco es relevante porque no mide un aspecto de la competitividad, que es el concepto clave en el Propósito.	11	Se sugiere sustituir el actual indicador de Propósito por cuatro indicadores: “Porcentaje de MIPYMES con mayores ventas”, “tasa de crecimiento en ventas de las MIPYMES”, “porcentaje de gacelas que mantienen crecimiento acelerado” y “tasa de sobrevivencia de nuevas empresas”.

IV.2 PLANEACIÓN Y ORIENTACIÓN A RESULTADOS

FORTALEZAS Y/U OPORTUNIDADES	Preg.	Recomendación
La planeación estratégica del Fondo PyME se encuentra contenida dentro del PSE, donde se establecen los resultados esperados de corto y mediano plazo.	14	

DEBILIDADES Y/O AMENAZAS	Preg.	Recomendación
No existen lineamientos normativos para la elaboración de planes anuales y estratégicos que indiquen los procedimientos y contenidos mínimos.	14	Emitir lineamientos para normar la planeación anual y estratégica del Fondo, que establezca responsables, sus contenidos y atributos, horizonte de planeación, criterios para realizarla y plazos de actualización.

IV.3 COBERTURA Y FOCALIZACIÓN

FORTALEZAS Y/U OPORTUNIDADES	Preg.	Recomendación
El Fondo PyME identifica a su población objetivo mediante la revisión de la información de la Cédula de Apoyo, formato estandarizado que contiene toda la información necesaria para valorar el cumplimiento de los requisitos para recibir los apoyos.	24	

DEBILIDADES Y/O AMENAZAS	Preg.	Recomendación
El Fondo carece de un documento que presente su estrategia de cobertura.	23	Formular una estrategia de cobertura que contenga: Definición explícita de la población objetivo, plazo para resolver su problema de baja competitividad, metas de cobertura anual con un horizonte de planeación de mediano plazo, frecuencia de medición y líneas de acción a seguir para lograr dichas metas.

IV.4 OPERACIÓN

FORTALEZAS Y/U OPORTUNIDADES	Preg.	Recomendación
Los procedimientos clave del Fondo están estandarizados, sistematizados y son conocidos por operadores del Programa.	26	
Se cuenta con mecanismos documentados para verificar el procedimiento de selección, asegurando que se cumplan los criterios de elegibilidad.	31	
Los mecanismos para verificar el procedimiento de entrega de apoyos permiten identificar si los apoyos entregados son acordes a lo establecido la normatividad.	33	

DEBILIDADES Y/O AMENAZAS	Preg.	Recomendación
El Fondo PyME no conoce la demanda total de sus apoyos aunque cuenta con información sistematizada tanto de los OI como de la población atendida.	27	Establecer un mecanismo para detectar las necesidades de apoyo de las empresas y emprendedores que todavía no han tenido apoyos del Fondo pero que son elegibles para recibirlos.

IV.5 PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN ATENDIDA

FORTALEZAS Y/U OPORTUNIDADES	Preg.	Recomendación
El grado de satisfacción de los beneficiarios se ha medido con encuestas rigurosas de dos evaluaciones recientes: la "Evaluación Integral del Fondo PYME" (ITESM 2009) y "Evaluación del Otorgamiento de los Recursos del Fondo PyME" (II-UNAM 2006).	43	

DEBILIDADES Y/O AMENAZAS	Preg.	Recomendación
Para conocer el grado de satisfacción de sus	43	Aplicar anualmente encuestas a una muestra de organismos



beneficiarios, el Fondo no aplica encuestas de percepción, que son más oportunas y baratas que las evaluaciones de impacto.

intermedios y empresas beneficiarias para conocer su percepción sobre los apoyos recibidos.

IV.6 MEDICIÓN DE RESULTADOS

FORTALEZAS Y/U OPORTUNIDADES	Preg.	Recomendación
En los últimos tres años el Fondo ha utilizado dos evaluaciones de impacto para documentar sus resultados estratégicos: la "Evaluación Integral del Fondo PyME" realizada por el ITESM en 2009 y la "Evaluación Específica de Costo-Efectividad" elaborada por el COLMEX en 2011. Ambas concluyeron que las empresas apoyadas por el Fondo mostraron mejoras en productividad, ventas y en el pago al trabajo con respecto a las no apoyadas	50	
DEBILIDADES Y/O AMENAZAS	Preg.	Recomendación
No se puede conocer si se está cumpliendo el Propósito del Fondo, "MIPyMES competitivas", porque no existe un indicador que mida sus avances. Las evaluaciones de impacto del ITESM y el COLMEX no mostraron que el Fondo tuviera impacto en la conservación y generación de empleos.	45	Construir y estimar indicadores de Propósito que midan el cambio en la competitividad de las empresas apoyadas.
	51	Reexaminar los hallazgos de las evaluaciones sobre el impacto en el empleo para explicar sus causas y, en caso necesario, realizar los ajustes requeridos en el Fondo PYME.

Formato del Anexo 19 "Valoración Final del programa"

TEMA	NIVEL	JUSTIFICACIÓN
IV.1 DISEÑO	2,89	Su diagnóstico y su MIR son adecuadas. Requiere redefinir sus poblaciones potencial y objetivo.
IV.2 PLANEACIÓN Y ORIENTACIÓN A RESULTADOS	2,50	No tiene planes anuales. Existe planeación de mediano plazo que debe mejorarse atendiendo los ASM.
IV.3 COBERTURA Y FOCALIZACIÓN	0,00	El Fondo PyME no cuenta con una estrategia de cobertura documentada para el mediano y largo plazos.
IV.4 OPERACIÓN	2,70	Documenta bien sus procesos y sólo uno no se verifica. No estima su demanda total de apoyos.
IV.5 PERCEPCIÓN DE LA POBLACIÓN ATENDIDA	4,00	Ha aprovechado evaluaciones de impacto para captar la satisfacción de los beneficiarios.
IV.6 MEDICIÓN DE RESULTADOS	1,80	Su indicador no es suficiente para medir su Propósito. Existen evaluaciones rigurosas de impacto.
TOTAL	2,31	Cumplimiento adecuado en operación y percepción pero no en cobertura y medición de resultados.

NOTA: El Nivel se establece en un rango de 0-4 y sólo considera las preguntas binarias con nivel de respuesta definido (no se toman en cuenta para el cálculo las preguntas en las que se respondió No Aplica).

FORMATO DE ANEXOS

ANEXOS

Anexo Solicitado	Nombre del Archivo	Formato
Anexo 1 Descripción General del Programa	FPyME Anexo 1.docx	Libre
Anexo 2 Metodología para la cuantificación de las poblaciones Potencial y Objetivo	FPyME Anexo 2.docx	Libre
Anexo 3 Procedimiento para la actualización de la base de datos de beneficiarios	FPyME Anexo 3.docx	Libre
Anexo 4 Resumen Narrativo de la Matriz de Indicadores para Resultados	FPyME Anexo 4.docx	Libre
Anexo 5 Indicadores	FPyME Anexo 5.xlsx	Definido
Anexo 6 Metas del programa	FPyME Anexo 6.xlsx	Definido
Anexo 7 Complementariedad y coincidencias entre programas federales	FPyME Anexo 7.xlsx	Definido
Anexo 8 Avance de las acciones para atender los aspectos susceptibles de mejora	FPyME Anexo 8.xlsx	Definido
Anexo 9 Resultado de las acciones para atender los aspectos susceptibles de mejora	FPyME Anexo 9.xlsx	Libre
Anexo 10 Análisis de recomendaciones no atendidas derivadas de evaluaciones externas	FPyME Anexo 10.xlsx	Libre
Anexo 11 Evolución de la Cobertura	FPyME Anexo 11.xlsx	Definido
Anexo 12 Información de la Población Atendida	FPyME Anexo 12.xlsx	Definido
Anexo 13 Diagramas de flujo de los Componentes y procesos claves	FPyME Anexo 13.docx	Libre con instrucciones
Anexo 14 Gastos desglosados del programa	FPyME Anexo 14.docx	Libre con instrucciones
Anexo 15 Avance de los Indicadores respecto de sus metas	FPyME Anexo 15.xlsx	Definido
Anexo 16 Instrumentos de Medición del Grado de Satisfacción de la Población Atendida	FPyME Anexo 16.doc	Libre
Anexo 18 Comparación con los resultados de la Evaluación de Consistencia y Resultados anterior	FPyME Anexo 18.docx	Libre
Anexo 20 Ficha Técnica con los datos generales de la instancia evaluadora y el costo de la evaluación	FPyME Anexo 20.docx	Definido y lo llena CONEVAL



ADJUNTOS

Preg.	Nombre del Archivo
0	FPyME Idice.docx
51	FPyME Bibliografía.docx
51	FPyME Glosario.docx

VIII. Seguimiento y Control

VIII.5.3. Evaluaciones Específicas de Desempeño

El artículo décimo sexto, inciso e) de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal señala que los programas federales pueden estar sujetos a evaluaciones específicas que son realizadas mediante trabajo de gabinete. Dentro de las evaluaciones específicas, el Programa Anual de Evaluaciones contempla la evaluación específica de desempeño, la cual describe los resultados generados por las mediciones que se realizan sobre el desempeño, en términos de la eficiencia, eficacia y efectividad de los servicios públicos que se prestan, y de los impactos que generan los mismos, así como de las metas y objetivos de los programas federales, en este caso en particular, del "Fondo PYME".

En seguimiento a lo anterior, y en cumplimiento con lo establecido en el Programa Anual de Evaluación correspondiente a cada ejercicio fiscal, se llevaron a cabo tres evaluaciones específicas de desempeño del "Fondo PYME", con base en la información contenida en el Sistema de Evaluación del Desempeño.

Evaluación	Ejercicio Fiscal	Institución Evaluadora
Evaluación Específica de Desempeño (EED) 2008	2008	GEA, Grupo Economistas y Asociados, A.C.
Evaluación Específica de Desempeño (EED) 2009	2009	C230 Consultores, S.C.
Evaluación Específica de Desempeño (EED) 2010-2011	2010	Centro de Investigaciones y Docencia Económica, A.C.

Es importante señalar que el Programa de Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2012 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal contempla que el "Fondo PYME" debe llevar a cabo una evaluación específica de desempeño para el ejercicio fiscal 2012, la cual deberá realizarse en el año 2013.



VIII. Seguimiento y Control

Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2008

● Descripción

▶ ¿Qué busca?

Contribuir al desarrollo económico y a la generación de más y mejores empleos.

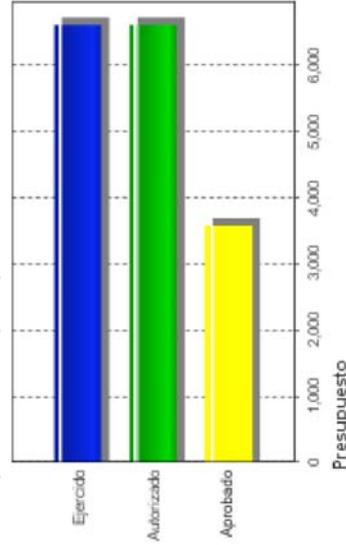
▶ ¿Qué resultados quiere lograr?

Micro, pequeñas y medianas empresas competitivas.

▶ ¿Cómo lo hace?

Mediante la provisión de recursos a MIPYMES para infraestructura, servicios de consultoría y capacitación, además de facilitar el acceso al financiamiento.

Presupuesto 2008 (MDP)



● Indicadores Relevantes

a) Estratégicos

Indicador	% de avance con respecto a meta
Generación de empleos formales por el Fondo PYME.	121.6%
Creación de Empresas.	21.1%
Productividad de las MIPYMES	SD

b) De Gestión

Indicador	% de avance con respecto a meta
Cobertura de MIPYMES que reciben apoyos para infraestructura	SD
Índice de percepción de efectividad de las MIPYMES en servicios de capacitación y consultoría	SD
Cobertura de MIPYMES con acceso a financiamiento	SD

SD (Sin Dato) ND (No Disponible)

● Resultados, Fortalezas y Debilidades

RESULTADOS DE EVALUACIONES EXTERNAS:

El programa aún no cuenta con evaluaciones de impacto o de seguimiento.

FORTALEZAS:

La matriz y la alineación de este programa son realmente buenas. Los indicadores de la MIR corresponden al fin y al propósito del Programa y se enfocan a los resultados. Alta satisfacción de usuarios. En cuanto al presupuesto modificado se ejerció el 100% de los recursos. De acuerdo con los resultados no validados se establece que se cumplió con el objetivo de crear empleos formales a través del fondo PYME.

DEBILIDADES:

A pesar de que el programa opera desde 2004, no ha podido medir aún ni vía los indicadores estratégicos ni las evaluaciones que tiene en el SED, avances en sus resultados (creación de empleos formales y contribuir a empresas competitivas). No se cuantifica el avance en la mayoría de los indicadores en 2008 en cuenta pública. Existe inconsistencia en el registro de población potencial y la cuantificación de la población objetivo y atendida. No se cuenta con evaluaciones de impacto o seguimiento de beneficiarios.

● **Alineación de la Matriz de Indicadores con el PND**

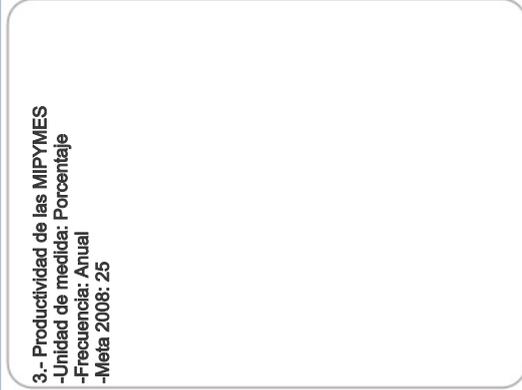
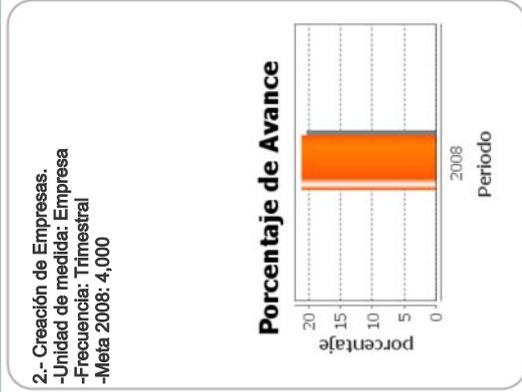
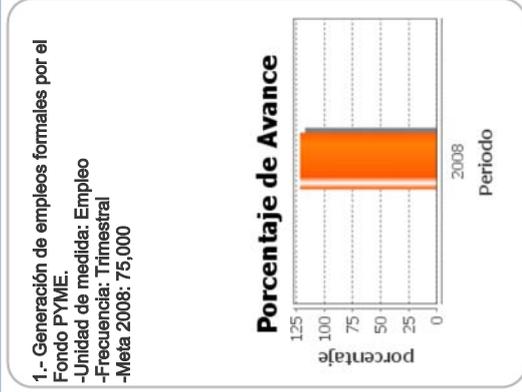
Objetivo
Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles, mediante el aumento de la productividad, la competencia económica, la inversión en infraestructura, el fortalecimiento del mercado interno y la creación de condiciones favorables para el desarrollo de las empresas, especialmente las micro, pequeñas y medianas.

Sectorial
Contribuir a la generación de empleos a través del impulso a la creación de nuevas empresas y la consolidación de las MIPYMES existentes.

Fin
Contribuir al desarrollo económico y a la generación de más y mejores empleos.

Propósito
Micro, pequeñas y medianas empresas competitivas.

● **Indicadores Estratégicos**

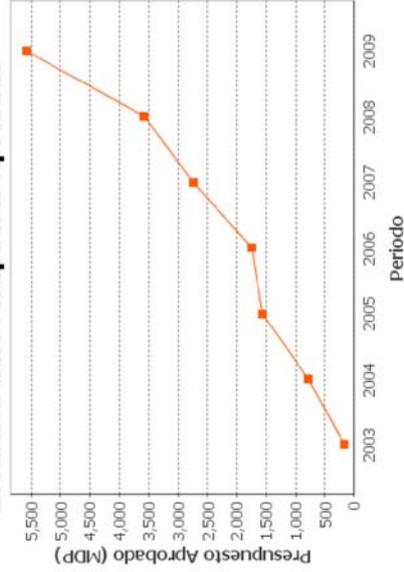


Resultados Relevantes de las Evaluaciones Externas

El programa no presenta aún mecanismos para documentar resultados finales provenientes de evaluaciones externas de impacto o de resultados de beneficiarios.

Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)**Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa**● **Componentes**

1. MIPYMEs disponen de recursos para infraestructura que las equipe y favorezca el entorno de negocios.
2. MIPYMEs disponen de recursos para servicios de consultoría y capacitación.
3. MIPYMEs reciben apoyo para facilitar su acceso al financiamiento.
4. MIPYMEs encuentran oportunidades de negocio.

● **Evolución del Presupuesto****Evolución del Presupuesto Aprobado**● **Indicadores de Gestión**

1.- Cobertura de MIPYMEs que reciben apoyos para infraestructura
-Unidad de medida: Porcentaje
-Frecuencia: Anual
-Meta 2008: 30

2.- Índice de percepción de efectividad de las MIPYMEs en servicios de capacitación y consultoría
-Unidad de medida: Índice de satisfacción
-Frecuencia: Anual
-Meta 2008: 50

3.- Cobertura de MIPYMEs con acceso a financiamiento
-Unidad de medida: Porcentaje
-Frecuencia: Trimestral
-Meta 2008: 30

Aspectos y Acciones de Mejora Derivados de las Evaluaciones Externas

Profundizar en el análisis diagnóstico que cuantifique la magnitud de la población que presenta el problema focal del Fondo PYME

Profundizar el plan estratégico de largo plazo del Fondo PYME

Reforzar el análisis del comportamiento de los OI
No se han realizado evaluaciones de impacto para conocer los efectos sobre la población atendida

Reforzar la función de seguimiento de los proyectos y beneficiarios.

● Población

	Unidad de Medida	Valor 2008
Población Potencial	Todas las MIPyMEs	312941
Población Objetivo	Emprendedores,	4000
Población Atendida	Micro, pequeñas y	9936
<u>Población Atendida</u> <u>Población Objetivo</u>	Porcentaje	248.4%

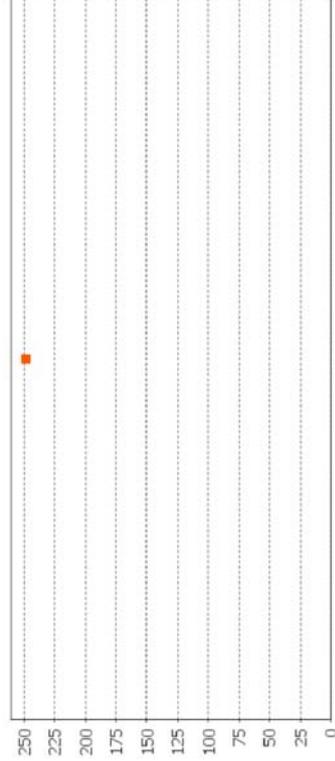
ND: No Disponible. El programa aún no ha definido o cuantificado la población.

● Cobertura

El programa aún no cuenta con información desagregada a nivel municipio



● Evolución de la Cobertura



● Consideraciones de la Evaluación

No se cuenta con evaluaciones de metodologías rigurosas para validar los resultados del Programa. Solamente se presenta una evaluación externa de consistencia y resultados, la cual incluye una encuesta telefónica y 52 entrevistas directas a organismos intermediarios con preguntas de satisfacción. En dicha evaluación se presenta el método de cálculo de la muestra. Existen problemas para cuantificar la población objetivo, potencial y atendida. Las acciones de mejora se refieren en su mayoría a la realización de evaluaciones externas. El programa menciona que tiene previsto entregar para este año una evaluación de impacto que está incluida en el PAE 2008.

- **Conclusiones del Evaluador Externo**

El Fondo PYME da evidencia de avances en los indicadores en el informe trimestral. Muchas de las metas fueron alcanzadas. En las reglas de operación se define la población objetivo como los emprendedores, micro empresas, pequeñas y medianas empresas y talleres familiares inscritos en el Registro de los Talleres Familiares de Economía. A pesar de lo anterior, el programa cuantifica la población objetivo como la meta del número de empresas creadas (4,000) y a la población atendida como el avance de éste indicador. Se considera que la cuantificación de la población objetivo está dejando fuera posibles beneficiarios. A nivel operativo, el Programa utiliza sus recursos eficientemente, alcanza y supera sus metas de fin, reporta satisfacción de los beneficiarios, aunque sin presentar evidencia de esto último. No se puede emitir un juicio fundamentado sobre el impacto del Programa sobre los beneficiarios. No se pueden conocer aún los resultados del programa, pues no hay estudios que midan adecuadamente la generación de empleos y la competitividad de las empresas que son apoyadas.

• Observaciones CONEVAL

El programa presenta en su Matriz de Indicadores un claro enfoque hacia Resultados, pues busca crear empleo y mejorar la competitividad de las empresas. El reto del programa es medir con mayor claridad la creación de empleos nuevos y la mejora en la competitividad de las empresas, a partir de la intervención del programa.

Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (Fondo PYME)
Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa

● Fuentes de Información

Matriz de indicadores, reglas de operación, plantilla de cobertura, documento de apoyo por categoría 2008, justificación de la población potencial, Evaluación de Consistencia y Resultados y Diseño del Fondo PYME, documento institucional, informes trimestrales.

● Información de la Evaluación

Datos generales del evaluador:

1. Institución Evaluadora: GEA, Grupo de Economistas y Asociados
2. Coordinador de la Evaluación: Ernesto Cervera Gómez
3. Correo Electrónico: ecg@gea.estructura.com.mx
4. Teléfono: 56399000

Unidad administrativa responsable de dar seguimiento a la evaluación

-Unidad Administrativa Responsable:
Subsecretaría para la Pequeña y Mediana Empresa
-Datos del Titular:
Nombre: José Arturo Torres Moreno
Teléfono: 52296100
Correo electrónico: atorres@economia.gob.mx

Forma de contratación del evaluador externo:

- Procedimiento de invitación a cuando menos tres personas
- Costo de la evaluación y fuente de financiamiento:
-\$75,044.40

Glosario:

- Población Potencial: Población total que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y pudiera ser elegible para su atención.
- Población Objetivo: Población que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado de tiempo
- Población Atendida: Población que resulta beneficiada con el programa

Datos de Contacto:

- Thania de la Garza Navarrete
tgarza@coneval.gob.mx
(55) 54817200 ext. 70027
- Hortensia Pérez Seldner
hperez@coneval.gob.mx
(55) 54817200 ext. 70018



VIII. Seguimiento y Control

Posición Institucional del Informe de la Evaluación Específica
de Desempeño 2008

Posición Institucional

I. Comentarios y observaciones generales

En el marco del Presupuesto basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño, la Secretaría de Economía (SE) considera al ejercicio de evaluación como un insumo sumamente valioso para la mejora de la gestión y el desempeño de los programas. En este sentido, la Evaluación Específica de Desempeño (EDD) 2008 no es la excepción.

Como un primer acercamiento y ejercicio, dicha evaluación intentó otorgar una visión ejecutiva sobre algunos aspectos importantes de los programas como son los indicadores de la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) y sus valores, su estrategia de cobertura, entre otros. De esta manera, la EED 2008 resultó útil para identificar deficiencias en las fórmulas, definiciones y nombres de algunos indicadores, generar fórmulas precisas y evitar así subjetividades o ambigüedades. Asimismo, la evaluación permitió evidenciar que existen divergencias en la información contenida en los distintos documentos institucionales que, dada la naturaleza de los programas de la Secretaría de Economía que trabajan principalmente a través de proyectos y no con beneficiarios directos, no es posible tener datos finales al término del ejercicio fiscal, sino que éstos van actualizándose constantemente conforme los proyectos concluyen.

No obstante, la Secretaría de Economía considera que el instrumento de EED 2008 tiene muchas áreas de oportunidad para mejorar en futuros ejercicios, ya que debe considerar las particularidades de cada uno de los programas para poder generar instrumentos de evaluación que permitan juzgar sus fortalezas y debilidades objetivamente. De esta manera, para los programas de la SE deben tomar en cuenta, entre otros aspectos, que la mayoría de ellos operan a través de organismos intermedios, que aunque permiten generar eficiencia en procesos burocráticos, también generan problemáticas para la medición de indicadores anuales y reportes trimestrales, ya que la información no la pueden otorgar de manera expedita. Adicionalmente, la mayoría de los programas trabajan por demanda de proyectos en beneficio de una o varias empresas, y pocos son los que dan subsidios individualmente o de manera directa a los beneficiarios, cuestiones que complican la valoración de temas como la población potencial y objetivo.

La Evaluación Específica de Desempeño 2008 no logró detectar las debilidades reales de los programas, sino que mostró resultados que, en muchos casos, no concuerdan con los resultados del programa. Por todo lo anterior, se considera que la estrategia seguida para la valoración de los programas presenta deficiencias y tiene amplias áreas de oportunidad como las que se señalan a continuación:

- 1. Falta de interacción con el evaluador.** La falta de interacción entre la dependencia y el equipo evaluador impidió que éste pudiera tener una visión amplia y certera de los programas. Es mucho más fácil comprender el funcionamiento de un programa con una orientación previa por parte de sus ejecutores, lo que permitiría al evaluador generar juicios *ad hoc*.
- 2. Confusión de información.** Dados los problemas del PASH y la diversidad de instrumentos que genera la Secretaría de Economía para reportar indicadores,