

**APARTADO DE DESEMPEÑO QUE FORMA PARTE ÍNTEGRA DEL INFORME INDIVIDUAL DE CUENTA PÚBLICA DEL EJERCICIO FISCAL 2024 DEL FIDEICOMISO PROMOTORA DEL FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO (ANTES FONDO JALISCO DE FOMENTO EMPRESARIAL, FOJAL)**

Con fundamento en las disposiciones establecidas en los párrafos primero y décimo, fracciones III y IV, del artículo 35 Bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco; y en ejercicio de las atribuciones conferidas en las fracciones XI y XXVII, numeral 1 del artículo 13 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios, en relación con el diverso 15, numeral 1 de la misma Ley, la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ) realizó la fiscalización superior del desempeño a la Cuenta Pública 2024 del **FIDEICOMISO PROMOTORA DEL FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO DE JALISCO (antes Fondo Jalisco de Fomento Empresarial)** correspondiente al ejercicio fiscal comprendido del 1.º de enero al 31 de diciembre de 2024, prevista en el Programa Anual de Actividades y Auditorías 2025 de la ASEJ, emitido el 8 de enero de 2025 y cuyo objetivo consistió en determinar el desempeño del mencionado Fideicomiso en el cumplimiento de los mandatos de provisión de servicios financieros y de provisión de servicios de capacitación (en ambos casos, a las micro, pequeñas y medianas empresas), para lo cual se emitieron recomendaciones, conforme se prevé en el numeral 2 del artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios. Como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública, la ASEJ rinde ante el Congreso del Estado de Jalisco el presente **APARTADO**.

**I. Objeto y objetivos de la revisión**

El objetivo general de la auditoría de desempeño a la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2024 de PROJAL (antes FOJAL) fue determinar la contribución de su gestión en el desarrollo integral de la micro, pequeña y mediana empresa en Jalisco. A partir de la revisión de las disposiciones normativas y operativas se establecieron los objetivos específicos y se relacionaron los mandatos institucionales y los entregables objetos de la revisión.

**Tabla 2. Objetivos, mandatos y entregables de la auditoría de desempeño a la Cuenta Pública 2024 de FOJAL (ahora PROJAL)**

<b>Objetivo general</b>	<b>Objetivo específico</b>	<b>Mandato</b>	<b>Entregable</b>
Determinar la contribución de FOJAL (ahora PROJAL) en el desarrollo integral de	Determinar el desempeño de FOJAL (ahora PROJAL) en la provisión de	1. Provisión de servicios financieros a MIPyME	1.1 Servicios financieros de primer piso para las MIPyME

<b>Objetivo general</b>	<b>Objetivo específico</b>	<b>Mandato</b>	<b>Entregable</b>
la micro, pequeña y mediana empresa en Jalisco	servicios financieros a las micro, pequeñas y medianas empresas		1.2 Servicios financieros a las MIPyME
	Determinar el desempeño de FOJAL (ahora PROJAL) en la provisión de servicios de capacitación a las micro, pequeñas y medianas empresas	2. Provisión de capacitación a las MIPyME	2.1 Servicios de desarrollo empresarial a las MIPyME

Fuente: elaboración propia.

Las definiciones del objeto, de los objetivos específicos, mandatos y entregables partieron de la revisión de instrumentos normativos, en los cuales se identificaron elementos relacionados con la contribución al desarrollo integral de las MIPyME en Jalisco, tales como procesos, indicadores y responsables. Estos instrumentos normativos fueron el Contrato de Fideicomiso de PROJAL (antes FOJAL), actualizado mediante el Octavo Convenio Modificatorio y la Ley de Fomento al Emprendimiento.

## **II. Alcance**

A partir de la revisión de la información contenida en planes, programas, estados analíticos de ingresos y egresos, y disposiciones reglamentarias, se realizó un análisis para la identificación de riesgos de desempeño; es decir, para detectar documentalmente indicios, acciones o eventos que pudieran afectar de forma adversa el logro de resultados, y que tuvieran una probabilidad intermedia de ocurrencia y un impacto relevante en la gestión. En ese sentido, se adoptó como definición de desempeño la concepción más ampliamente aceptada y descrita en las normas internacionales de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por sus siglas en inglés) que considera como dimensiones del desempeño los criterios de economía, eficacia, eficiencia y calidad en su gestión.

Con base en la valoración del riesgo de desempeño en el cumplimiento de sus objetivos y metas, se identificaron un total de cinco riesgos, de los cuales, este Órgano Técnico auditó la totalidad de los mismos. Dichos riesgos se agruparon por cada uno de los entregables del mandato de la entidad fiscalizada:

**Tabla 1. Mandatos, riesgos identificados y riesgos auditados**

<b>Mandato</b>	<b>Riesgos identificados</b>	<b>Riesgos auditados</b>	<b>Alcance</b>
Provisión de servicios financieros a MIPyME	2	2	100%
Provisión de capacitación a las MIPyME	3	3	100%

Fuente: elaboración propia.

### **III. Desarrollo de trabajos de auditoría**

El día 13 de mayo de 2025 el Auditor Superior del Estado de Jalisco ordenó la visita en materia de fiscalización superior del desempeño de FOJAL (ahora PROJAL), mientras que el cierre de la auditoría de desempeño se formalizó el 30 de octubre de 2025.

Como parte de los trabajos de auditoría se analizó la información y documentación presentada por la entidad fiscalizada ante este órgano Técnico en la cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2024, así como la documentación proporcionada en respuesta a los requerimientos de información, las solicitudes de aclaración y demás datos obtenidos mediante las técnicas de recolección de información definidas por este Órgano Técnico.

### **IV. Procedimientos aplicados**

Esta auditoría de desempeño se apegó a lo dispuesto en la normatividad aplicable, así como a lo estipulado en la Norma para la Realización de Auditoría de Desempeño de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco. Con base en ello y para cumplir los objetivos de auditoría previstos en la fiscalización del desempeño de PROJAL, se aplicaron los procedimientos que se enuncian a continuación.

1. Se revisaron las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR) de los programas presupuestarios de FOJAL (ahora PROJAL); el Programa Operativo Anual de FOJAL (ahora PROJAL) y el Plan Estratégico Operativo (PEO) de la entidad fiscalizada, vigentes durante el periodo 2022-2024, para identificar objetivos, indicadores y metas sobre los resultados relacionados con el desarrollo integral de las MIPyME, la provisión de servicios de financiamiento y la provisión de servicios de capacitación.
2. Se realizó un grupo focal con el personal de las áreas encargadas de la provisión de los créditos de primer y segundo piso, de la provisión de

servicios de capacitación y de la Coordinación de Planeación Estratégica, con la finalidad de ampliar la información obtenida mediante el análisis documental sobre los objetivos, indicadores, metas, procedimientos y actividades, incluidos el proceso de acopio y registro de los datos, relacionadas con la provisión de créditos y capacitaciones; conocer sobre el diseño de las métricas y la estimación de las metas de los entregables; y, contar con una mejor comprensión de la gestión de la información relacionada con los registros administrativos sobre las solicitudes de servicios, las capacitaciones impartidas y los servicios financieros brindados por FOJAL (ahora PROJAL).

- Se realizó un análisis multicriterio para valorar la consistencia de los indicadores empleados por FOJAL (ahora PROJAL) durante 2024, a partir de la aplicación de una rúbrica que toma como referente técnico los Términos de Referencia de la Evaluación de Indicadores 2023, publicado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Dicha rúbrica constaba de ocho preguntas: las cuatro primeras se enfocaban con el criterio de claridad; y las últimas cuatro se relacionaban con el criterio de relevancia. Cada indicador fue analizado de manera individual con respecto a las preguntas que se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 3. Preguntas empleadas para la valoración de la consistencia de los indicadores relacionados con la provisión de servicios financieros**

Criterio	Pregunta	Sí (1) / No (0)
<i>Claridad: Un indicador es claro cuando no existen dudas acerca de qué es lo que busca medir. Esto implica que el método de cálculo es congruente con el nombre del indicador y este es autoexplicativo (...)</i>	1. ¿El nombre del indicador es claro, (es decir, es fácil de entender y no genera dudas sobre lo que está midiendo)?	<b>Sí:</b> El nombre del indicador está correctamente expresado, ya que es fácil de entender y no genera dudas sobre los que está midiendo. <b>No:</b> El nombre del indicador no es fácil de entender o genera dudas.
	2. ¿El nombre del indicador es preciso (es decir, expresa correctamente una unidad de medida)?	<b>Sí:</b> El nombre del indicador expresa una unidad de medida. <b>No:</b> El nombre del indicador no expresa una unidad de medida.
	3. ¿La relación entre las variables descritas en el método de cálculo es coherente con la unidad de medida que se desprende del nombre del indicador?	<b>Sí:</b> La unidad de medida expresada en el método de cálculo es congruente con el nombre del indicador. <b>No:</b> De la aplicación del método de cálculo no resultaría la unidad que se expresa en el nombre del indicador.

criterio	Pregunta	Sí (1) / No (0)
	4. ¿El nombre del indicador denota alguna relación válida entre variables (promedio, razón, tasa, porcentaje, etcétera)?	<b>Sí:</b> El nombre corresponde con una relación entre variables. <b>No:</b> El nombre no corresponde con una relación entre variables.
<i>Relevancia: un indicador es relevante cuando aporta información de los factores relevantes del objetivo al cual está asociado (...)</i>	5. ¿El nombre del indicador retoma los factores relevantes del objetivo?	<b>Sí:</b> Hay por lo menos un elemento relevante del objetivo presente en el nombre del indicador. <b>No:</b> El nombre del indicador no retoma ningún aspecto relevante del objetivo.
	6. ¿El método de cálculo es congruente con el nombre del indicador?	<b>Sí:</b> El nombre y el método de cálculo del indicador guardan una relación congruente. <b>No:</b> El nombre y el método de cálculo no guardan una relación congruente.
	7. ¿El nombre del indicador denota alguna de las dimensiones de desempeño?	<b>Sí:</b> El nombre del indicador denota alguna de las dimensiones del desempeño (eficiencia, eficacia, calidad, economía). <b>No:</b> El nombre del indicador no denota la medición de ninguna dimensión del desempeño (eficiencia, eficacia, calidad, economía).
	8. ¿El método de cálculo permite valorar el desempeño en alguna de sus dimensiones?	<b>Sí:</b> El método de cálculo permite valorar alguna de las dimensiones del desempeño (eficiencia, eficacia, calidad, economía). <b>No:</b> El método de cálculo no permite valorar ninguna dimensión del desempeño (eficiencia, eficacia, calidad, economía).

Fuente: elaboración propia con base en los Términos de Referencia de la Evaluación de Indicadores elaborados por el CONEVAL, 2023.

- Se revisó la información suministrada por la entidad fiscalizada sobre la cantidad de créditos otorgados, monto total otorgado en financiamientos y cantidad de empresas acreditadas por FOJAL (ahora PROJAL) durante el periodo 2022-2024; posteriormente, se indagó en el Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas (DENUE) del INEGI la cantidad de

MIPyME existentes y creadas durante el periodo antes señalado. Lo anterior, con la finalidad de contar con una aproximación sobre la eficacia de FOJAL (ahora PROJAL) en la provisión de créditos a las MIPyME, a través del cálculo del siguiente indicador:

- a. Tasa de créditos otorgados por FOJAL por cada 10 000 MIPyME en Jalisco.
5. Se estimó un modelo de regresión lineal, con datos a escala municipal, en el cual la variable dependiente correspondía con la tasa de MIPyME por cada 10 000 MIPyME en los municipios de Jalisco que incrementaron el tamaño de su personal en un periodo de dos años. La variable regresora se trató de la tasa de créditos por cada 10 000 MIPyME. En este análisis se incluyeron solamente municipios en los que hubo por lo menos una empresa o empresario que hubiera recibido un crédito de FOJAL (ahora PROJAL) entre 2022 y 2023. Para la construcción de la variable independiente se revisó la información suministrada por la entidad fiscalizada sobre la cantidad de créditos otorgados, durante el periodo 2022-2023; para la construcción de la variable dependiente se indagó en el DENUÉ del INEGI la cantidad de MIPyME en Jalisco que incrementaron su número de empleados, según los rangos de tamaño establecidos en dicha fuente.
  6. Se revisó la información suministrada por la entidad fiscalizada sobre la cantidad de personas capacitadas por FOJAL (ahora PROJAL) durante el periodo 2022-2024; posteriormente, se indagó en las proyecciones de población del Consejo Nacional de Población (CONAPO), la cantidad de personas en edad de trabajar (15 años o más), durante el periodo antes señalado. Lo anterior, con la finalidad de contar con una aproximación sobre la eficacia de FOJAL (ahora PROJAL) en la provisión de los servicios de capacitación a las MIPyME, a través del cálculo del siguiente indicador:
    - a. Tasa de personas capacitadas por FOJAL por cada 10 000 personas en edad de trabajar en Jalisco.
  7. Se estimó un modelo de regresión de efectos fijos, en el cual la variable dependiente correspondió con la tasa de nuevas MIPyME (en el año  $t+1$ ) respecto al total personas en edad de trabajar (en el año  $t$ ) de cada municipio; mientras la variable independiente fue la tasa de personas capacitadas por FOJAL (ahora PROJAL) (TC) por cada 10 000 personas en edad de trabajar, durante el año  $t$ . Los casos correspondieron a los municipios de Jalisco en los que hubo por lo menos una persona que FOJAL (ahora PROJAL) hubiera capacitado entre el periodo 2022-2024. Para la construcción de la variable independiente se revisó la información referente a las personas capacitadas

por FOJAL (ahora PROJAL) –la cual el mismo ente auditable proveyó a este Órgano Técnico– y las proyecciones de población del CONAPO; para la construcción de la variable dependiente se indagó en el DENUJ la cantidad de MIPyME que nacieron cada año. La estimación de este modelo tuvo como propósito contar con una aproximación a la efectividad con la que FOJAL (ahora PROJAL) proveyó servicios de capacitación a las MIPyME del estado, pues se considera que la creación de capacidades empresariales se vería evidenciada en la creación de nuevas micro, pequeñas o medianas empresas.

8. Se efectuó un análisis multicriterio para valorar la calidad de las bases de datos relacionadas con las solicitudes de servicios, las capacitaciones que FOJAL (ahora PROJAL) impartió y los créditos otorgados durante el periodo que comprendido entre 2022 y 2024, para lo cual se aplicó una rúbrica que tomó como referente bibliografía especializada en la evaluación de bases de datos y en la calidad de registros administrativos, tales como los documentos técnicos denominados *Proceso estándar para el aprovechamiento de registros administrativos* y *Procesamiento de la información*, publicados por el INEGI. El instrumento constó de siete preguntas: las tres primeras se referían a los casos (que debían estar representados en las filas de las bases de datos), las siguientes tres correspondieron a las celdas (la unión entre filas y columnas, que deben corresponder a los datos específicos de una variable en una observación), y la última correspondió a las variables (representadas en las columnas). Cada base de datos se analizó de manera individual con respecto a las preguntas que se presentan en la siguiente tabla:

**Tabla 4. Rúbrica para la valoración de la calidad de los registros administrativos**

Pregunta	Sí (1) / No (0)
1. ¿Las filas en la base de datos presentan casos únicos?	<b>Sí:</b> Las filas presentan casos únicos. <b>No:</b> Algunas filas presentan casos repetidos.
2. ¿La base de datos presenta por lo menos una clave de identificación única que permite distinguir cada caso?	<b>Sí:</b> La base de datos presenta por lo menos una clave de identificación única para distinguir cada caso. <b>No:</b> La base de datos no presenta claves de identificación únicas para distinguir cada caso.
3. ¿Los casos en la base de datos presentan una sola unidad de observación?	<b>Sí:</b> todos los casos en la base de datos pertenecen a la misma unidad de observación. <b>No:</b> algunos casos pertenecen a diferentes unidades de observación.

Pregunta	Sí (1) / No (0)
4. ¿En la base de datos se presentan valores en todas las celdas?	<b>Sí:</b> todas las celdas presentan valores. <b>No:</b> algunas celdas no presentan valores.
5. ¿Los valores en la base de datos son adecuados a la descripción de las variables?	<b>Sí:</b> Los valores en la base de datos son adecuados a la descripción de la mayoría de las variables. <b>No:</b> Los valores en la base de datos son inadecuados a la descripción de la mayoría de las variables.
6. ¿Los valores en la base de datos se encuentran dentro de un rango posible según la variable a la que corresponden?	<b>Sí:</b> los valores en la base de datos se encuentran dentro del rango posible según la variable a la que corresponden. <b>No:</b> los valores en la base de datos son atípicos según la variable a la que corresponden.
7. ¿La base de datos cuenta con variables que permiten evaluar el desempeño del servicio?	<b>Sí:</b> la base de datos contiene variables que permiten evaluar alguna dimensión del desempeño del servicio: eficacia, eficiencia, economía, calidad, o alguna otra relacionada. <b>No:</b> la base de datos no contiene variables que permitan evaluar el desempeño del servicio.

Fuente: elaboración propia con base en los documentos técnicos denominados *Proceso estándar para el aprovechamiento de registros administrativos* y *Procesamiento de la información*, emitidos por el INEGI; y en Hadley Wickham, "Tidy Data", *Journal of Statistical Software*, 2014, número 10, pp. 1-23.

9. Se comparó la información de las bases de datos referentes a las solicitudes de servicios, a las personas capacitadas por FOJAL (ahora PROJAL) con la contenida en las bases de datos de créditos, que dicha entidad fiscalizable proveyó a este Órgano Técnico, para determinar si los registros administrativos permiten establecer una trazabilidad entre los usuarios de la capacitación y las personas físicas o morales acreditadas. Lo anterior, dado que para acceder a un crédito de primer piso es necesario acreditar alguna de las capacitaciones que ofrece FOJAL (ahora PROJAL).
10. Se revisaron los principales documentos normativos e institucionales que regulan la provisión de los servicios de capacitación vigentes para el ejercicio fiscal 2024, incluyendo el Manual Maestro de Financiamiento y Crédito (2021), el Manual de Gestión y Calidad del Sistema Estatal de Financiamiento (2018), el Manual de Desarrollo Empresarial (2022), el Manual de Procesos (2015), la Cédula del Proceso General de Servicios de Desarrollo Empresarial (2023), así como las seis Cédulas de Perfiles de Desarrollo Empresarial (2022): Ideación; Preincubación; Incubación Tradicional; Aceleración Institucional; Tradicional de Escalamiento; e, Innovación y Alto Impacto; con el fin de identificar los procedimientos documentados relacionados con la provisión de los servicios de capacitación.

11. Se revisó la información documental suministrada por la entidad fiscalizada y realizar un análisis de gabinete orientado a valorar el marco operativo de los servicios de capacitación, así como la articulación entre los procesos documentados en los instrumentos normativos y los registros administrativos relacionados con la provisión de los servicios de desarrollo empresarial otorgados a las personas y MIPyME, con el propósito de determinar la trazabilidad y coherencia de la información entre las distintas fuentes disponibles.

## V. Informe final de la revisión

### **Resultado 1. Sobre el desempeño de PROJAL (antes FOJAL) en la provisión de servicios financieros a las MIPyME**

Los instrumentos que norman y facultan al Fideicomiso Promotora de Financiamiento para el Desarrollo de Jalisco (en lo sucesivo PROJAL) sobre la obligación de la provisión de servicios financieros a las micro, pequeñas y medianas empresas son: la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo Constitución Política Mexicana); la *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito* (en lo sucesivo Ley General de Títulos); la *Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Jalisco* (en lo sucesivo Ley de Entidades Paraestatales); la *Ley de Fomento al Emprendimiento del Estado de Jalisco* (en lo sucesivo Ley de Fomento al Emprendimiento); y el Contrato de Fideicomiso de PROJAL (antes FOJAL), actualizado mediante el *Octavo Convenio Modificador*, que constituye el principal instrumento normativo aplicable a la entidad fiscalizada para el ejercicio fiscal 2024.

En el artículo 25 de la Constitución Política Mexicana se establece que corresponde al Estado mexicano la rectoría del desarrollo nacional a través del fomento al crecimiento económico. De acuerdo con el segundo párrafo del mismo artículo, el Estado deberá velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero con tal de generar condiciones para el desarrollo económico y el empleo, lo cual deberá observarse en el Plan Nacional de Desarrollo, y en los planes municipales y estatales.

En el artículo de 23, fracciones I, II, III y VI de la Ley de Fomento al Emprendimiento se establecen atribuciones para la Coordinación General Estratégica de Crecimiento y Desarrollo Económico, que ejerce a través de las entidades y dependencias, entre ellas el Fideicomiso FOJAL (ahora PROJAL). Dicha entidad paraestatal se encuentra sectorizada a la Secretaría de Desarrollo Económico mediante el *Acuerdo de Sectorización número 052, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" el 05 de noviembre de 2022*; que a su vez se encuentra agrupada en la Coordinación General de Crecimiento y Desarrollo Económico, a través del *Acuerdo DIELAG ACU 001/2018, publicado en el Periódico Oficial "El Estado Jalisco" el 19 de diciembre de*

2018. En este contexto FOJAL (ahora PROJAL) participa en la implementación de acciones orientadas a fomentar programas de apoyo al emprendimiento tradicional y de alto impacto; desarrollar el Sistema Estatal de Financiamiento al Emprendimiento; promover la creación de fondos de capital privado y la inversión ángel; y generar acciones de vinculación con fondos de capital e intermediarios financieros nacionales y extranjeros para ampliar la cobertura crediticia y de capital a proyectos productivos de emprendimiento del Estado de Jalisco.

Por otra parte, artículo 387 de la Ley General de Títulos determina que la constitución del fideicomiso deberá constar siempre por escrito. De manera complementaria, el artículo 30, numeral 2 de la Ley de Entidades Paraestatales establece que los fideicomisos públicos se constituyen mediante la celebración de un contrato de fideicomiso, mientras que en el artículo 41, numeral 1, incisos I, X, y XI, del mismo dispositivo normativo señala que en los contratos de creación de Fideicomiso se debe precisar, entre otras cosas, el objeto o fines de este, la forma de modificarlo y su duración o vigencia. En consecuencia, el Contrato del fideicomiso de PROJAL (antes FOJAL) funge como el instrumento rector de sus fines institucionales y establece los mandatos aplicables. Este contrato fue celebrado originalmente en 1985 y el Contrato de Fideicomiso de PROJAL (antes FOJAL) actualizado mediante el Octavo Convenio Modificatorio, determina el principal instrumento normativo aplicable a la entidad fiscalizada para el ejercicio fiscal 2024.

En la cláusula Cuarta, incisos c, d, g, j, y o, del Octavo Convenio Modificatorio, se establecen como fines de FOJAL (ahora PROJAL) entre otros, el fomento del desarrollo integral de la micro, pequeña y mediana empresa (MIPyME) en Jalisco, para incidir en su creación, fortalecimiento y permanencia, a través del otorgamiento de créditos y distintos servicios financieros; la generación de condiciones de competitividad, a través del otorgamiento de créditos y distintos servicios financieros; la propuesta efectiva de productos y servicios empresariales y de financiamiento acordes a cada sector a cada región y a cada empresa; la promoción, apoyo y fomento del desarrollo de actividades productivas, a través del otorgamiento de créditos y garantías crediticias en beneficio de la MIPyME; y, otorgar financiamiento y servicios financieros a los sujetos de apoyo que autorice el Comité Técnico. Además, en el inciso q de la cláusula referida anteriormente se establece como fin de FOJAL (ahora PROJAL) el apoyo, impulso y participación directa o indirecta en la creación de Fideicomisos de Garantía. Lo anterior con el objetivo de cubrir riesgos de los programas de crédito que se implementen en el Fideicomiso PROJAL.

Derivado del ejercicio de auditoría, se presentan los siguientes resultados:

### **Recomendación 24-DAD-PR-001-303500-A-02**

El artículo 387 de la Ley General de Títulos determina que la constitución de los fideicomisos deberá constar siempre por escrito. De manera complementaria el artículo 30, numeral 2 de la Ley de Entidades Paraestatales establece que los fideicomisos públicos se constituyen mediante la celebración de un contrato de fideicomiso, mientras que en el artículo 41, numeral 1, incisos I, X, y XI, del mismo instrumento normativo, se señala que en los contratos de creación de Fideicomiso se debe precisar, entre otras cosas, el objeto o fines de este, la forma de modificarlo y la duración o vigencia. En consecuencia, el contrato de fideicomiso de PROJAL funge como el instrumento rector de sus fines institucionales y establece los mandatos a los que debe sujetarse. Este contrato fue celebrado originalmente en 1985 y el Contrato de Fideicomiso de PROJAL (antes FOJAL) actualizado mediante el Octavo Convenio Modificatorio celebrado el 15 de junio de 2012, constituye el principal instrumento normativo aplicable a la entidad fiscalizada para el ejercicio fiscal 2024.

Por otra parte, el artículo 23, fracciones I, II, III, y VI de la Ley de Fomento al Emprendimiento establece atribuciones para la Coordinación General Estratégica de Crecimiento y Desarrollo Económico, que ejerce a través de las entidades y dependencias bajo su coordinación, entre ellas el Fideicomiso FOJAL (ahora PROJAL). Dicha entidad paraestatal se encuentra sectorizada a la Secretaría de Desarrollo Económico mediante el Acuerdo de Sectorización número 052, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el 05 de noviembre de 2022; Secretaría que, a su vez se encuentra agrupada en la Coordinación General Estratégica de Crecimiento y Desarrollo Económico, a través del Acuerdo DIELAG ACU 001/2018, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el 19 de diciembre de 2018. En este contexto, FOJAL (ahora PROJAL) participa en la implementación de acciones orientadas a fomentar programas de apoyo al emprendimiento tradicional y de alto impacto; desarrollar el Sistema Estatal de Financiamiento al Emprendimiento; promover la creación de fondos de capital privado e inversión ángel; y generar acciones de vinculación con fondos de capital e intermediarios financieros, tanto nacionales como extranjeros, con el propósito de ampliar la cobertura crediticia y de capital destinada a proyectos productivos de emprendimiento en el Estado de Jalisco.

Con relación a los servicios financieros para las MIPyME, la cláusula Cuarta, incisos c, d, g, j, y o, del Octavo Convenio Modificatorio, establece como fines de FOJAL (ahora PROJAL) entre otros, el fomento del desarrollo integral de la micro, pequeña y mediana empresa en Jalisco, para incidir en su creación, fortalecimiento y permanencia, a través del otorgamiento de créditos y distintos servicios financieros; la generación de condiciones de competitividad, a través del otorgamiento de créditos y distintos servicios financieros; la propuesta efectiva de productos y

servicios empresariales y de financiamiento acordes a cada sector a cada región y a cada empresa; la promoción, apoyo y fomento del desarrollo de actividades productivas, a través del otorgamiento de créditos y garantías crediticias en beneficio de la MIPyME; así como el otorgamiento de financiamientos y servicios financieros a los sujetos de apoyo que autorice el Comité Técnico. Además, en el inciso q de la cláusula referida anteriormente se establece como fin de FOJAL (ahora PROJAL) el apoyo, impulso y participación directa o indirecta en la creación de Fideicomisos de Garantía. Lo anterior con el objetivo de cubrir riesgos de los programas de crédito que se implementen en el Fideicomiso FOJAL (ahora PROJAL).

Acerca de la necesidad de contar con un marco de resultados, el artículo 134 de la Constitución Política Mexicana establece que los recursos económicos de los que disponen las entidades federativas deben administrarse con eficacia, eficiencia y economía para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y que los resultados del ejercicio de dichos recursos deben ser evaluados por las instancias técnicas que se establezcan con dicho fin. En este aspecto, el artículo 46, fracción III de la *Ley General de Contabilidad Gubernamental* señala que las entidades de la Administración Pública Paraestatal deben generar información programática, incluidos los indicadores de resultados. Por su parte, en el orden estatal, el artículo 31, numeral 2 de la Ley de Entidades Paraestatales establece que a los Fideicomisos con estructura le son aplicables, en lo conducente, las disposiciones legales y reglamentarias de los Organismos relativas a la integración, atribuciones y funcionamiento de la Junta de Gobierno y Dirección General, que no contravenga lo dispuesto por la legislación mercantil. En este sentido, el artículo 23 numeral 1, fracción V, del referente normativo antes mencionado se señala que es atribución de la Dirección General de los fideicomisos con estructura formular Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), así como los demás instrumentos de planeación y programación que correspondan.

Al respecto, los *Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño Mediante la Metodología de Marco Lógico emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable* señalan en su numeral Cuarto que los objetivos e indicadores que formulen los entes públicos deben construirse mediante la Metodología de Marco Lógico a través de las MIR. Adicionalmente, el numeral Quinto establece que los indicadores de desempeño deben permitir la verificación del nivel de logro alcanzado por el programa y cumplir con los criterios de claridad, relevancia, economía, monitoreabilidad, adecuación, y aportación marginal. Finalmente, en dichos lineamientos, el numeral SEXTO, señala que los indicadores deben ser estratégicos y de gestión, y que deben medir el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios, y contribuir a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos. Del mismo modo, los indicadores de gestión deben medir el avance y logro en procesos

y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y servicios públicos son generados y entregados, además de considerar alguna de las dimensiones de eficacia, eficiencia, economía y calidad.

Con base en estos criterios y a partir de la evidencia recabada, se obtuvo el siguiente hallazgo:

*Se determinó que durante el ejercicio fiscal 2024 FOJAL (ahora PROJAL) careció de indicadores que fueran claros y relevantes para medir su desempeño en la provisión de créditos; asimismo, a pesar de que entre 2022 y 2023 la tasa de MIPyME que aumentaron el tamaño de su personal y la tasa de créditos que FOJAL (ahora PROJAL) otorgó por cada 10 000 MIPyME aumentaron, no se halló una relación estadísticamente significativa entre estas variables.*

*a. Sobre el marco de resultados*

Derivado de la revisión de la MIR de los programas presupuestarios 248 Alianzas estratégicas para la generación de financiamiento de Fojal y 250 Financiamiento del ejercicio fiscal 2024, se identificaron cinco indicadores que se relacionan con la prestación de servicios financieros: uno del nivel propósito, dos de nivel componente, y dos de nivel de actividad, los cuales se presentan en la siguiente tabla.

**Tabla 5. Indicadores de FOJAL (ahora PROJAL) relacionadas con la provisión de servicios financieros**

Objetivo	Nombre del indicador <sup>1/</sup>	Método de cálculo
Las y los estudiantes del estado de Jalisco cuentan con la construcción, rehabilitación y equipamiento de la infraestructura educativa que favorece el proceso de aprendizaje-enseñanza para incrementar la calidad y pertinencia educativa.	248 Monto de financiamiento generado por FOJAL	Sumatoria del monto de créditos otorgados por cada uno de los programas de Financiamiento de Fojal
01-Esquemas financieros implementados para la generación de financiamientos	248.01 Porcentaje de esquemas financieros nuevos o actualizados	(Número de esquemas financieros nuevos o actualizados semestral t / Número de esquemas financieros vigentes en el Sistemas de Gestión de Calidad semestral t)*100
Colaboración con instituciones educativas y entes públicos, a través de convenios vigentes, para la prestación de los servicios de desarrollo empresarial de Fojal	248.02-02 Tasa de crecimiento de los convenios estratégicos para la operación de los financiamientos	[(Número de convenios estratégicos del cuatrimestre s - Número de convenios estratégicos del cuatrimestre t) / Número de convenios estratégicos del cuatrimestre t] x 100

Objetivo	Nombre del indicador <sup>1/</sup>	Método de cálculo
Municipios con MIPyME financiadas con productos de primer piso	250.06 Porcentaje de municipios financiados por FOJAL en primer piso	(Número de municipios financiados en primer piso semestral t / Número de municipios del estado de Jalisco semestral t)*100
Ingreso de expedientes de crédito de primer piso por municipio	250.06-01 Porcentaje de municipios con expedientes de crédito ingresados	(Número de municipios con al menos un expediente de crédito ingresado s / número de municipios del estado de Jalisco trimestre s) X 100

Fuente: elaboración propia con información de las Matrices de Indicadores para Resultados de los Programas Presupuestarios 248 Alianzas estratégicas para la generación de financiamiento de Fojal y 250 Financiamiento.

1/ Con el propósito de optimizar la visualización de los datos, se utilizó un sistema de codificación sobre el nombre de los indicadores, en el cual los dígitos previos al punto corresponden al número del programa presupuestario y los dígitos posteriores al punto corresponden a la clave del indicador.

Además, derivado de la revisión del Programa Operativo Anual y el Plan Estratégico Operativo (PEO) del ente fiscalizado, vigentes durante el año 2024, se identificó que dichos instrumentos programáticos no cuentan con ningún elemento relacionado con el marco de resultados, es decir, objetivos, indicadores y metas.

A través de la rúbrica descrita en los procedimientos anteriormente señalados se realizó la valoración de la consistencia de las métricas presentadas en la tabla anterior, cuyo análisis se presenta en la siguiente tabla.

**Tabla 6. Valoración de los indicadores relacionados con la provisión de servicios financieros de FOJAL (ahora PROJAL) 2024**

Pregunta de valoración	Indicadores relacionados con la provisión de los servicios financieros					Puntaje de valoración por pregunta
	248	248.01	248.02-02	250.06	250.06-01	
1. ¿El nombre del indicador es claro (es decir, es fácil de entender y no genera dudas sobre lo que está midiendo)?	0	0	1	0	1	2/5
2. ¿El nombre del indicador es preciso (es decir, expresa correctamente una unidad de medida)?	1	1	1	1	1	5/5
3. ¿La relación entre las variables descritas en el método de cálculo es coherente con la unidad de medida que se desprende del nombre del	1	1	0	1	1	4/5

Pregunta de valoración	Indicadores relacionados con la provisión de los servicios financieros					Puntaje de valoración por pregunta
	248	248.01	248.02-02	250.06	250.06-01	
indicador?						
4. ¿El nombre del indicador denota alguna relación válida entre variables (promedio, razón, tasa, porcentaje, etcétera)?	0	1	1	1	1	4/5
5. ¿El nombre del indicador retoma los factores relevantes del objetivo?	0	0	0	0	1	1/5
6. ¿El método de cálculo es congruente con el nombre del indicador ?	1	1	0	1	1	4/5
7. ¿El nombre del indicador denota alguna de las dimensiones de desempeño?	0	1	1	1	1	4/5
8. ¿El método de cálculo permite valorar el desempeño en alguna de sus dimensiones?	0	1	0	1	1	3/5
Puntaje general	3/8	6/8	4/8	6/8	8/8	27/40

Fuente: elaboración propia a partir de la valoración de consistencia del marco de resultados efectuada con base en la información de las Matrices de Indicadores para Resultados de los Programas Presupuestarios 248 Alianzas estratégicas para la generación de financiamiento de Fojal y 250 Financiamiento.

Derivado de la aplicación del instrumento, se observó que los indicadores de FOJAL (ahora PROJAL) vinculados con la provisión de servicios financieros presentan mayor claridad que relevancia. En particular, se identificó que tres de ellos muestran denominaciones ambiguas; tal es el caso del indicador 248.01 (Porcentaje de esquemas nuevos y actualizados) el cual resulta impreciso, tanto por la ambigüedad del concepto “esquema financiero” como por la inclusión de servicios nuevos y actualizados en una misma métrica.

Por su parte, el nombre del indicador 248 (Monto de financiamiento generado por FOJAL) no refleja una relación válida entre variables, dado que su métrica no corresponde con la definición de un indicador, al limitarse únicamente a la suma del financiamiento; es decir, que es una variable en sí misma. Además, se identificó una desarticulación entre su denominación y el objetivo con el que se vincula, el cual

corresponde a la “construcción, rehabilitación y equipamiento de infraestructura educativa”, aspecto que no guarda relación con la variable “financiamiento generado por FOJAL” establecida en la denominación del indicador.

Asimismo, la valoración evidenció una desvinculación significativa entre la denominación de los indicadores y los objetivos con los que se asocian en cinco de los seis casos analizados. En el caso del indicador 248.02-02 (Tasa de crecimiento de los convenios estratégicos para la operación de los financiamientos), se identificó que su objetivo se refiere a los “convenios vigentes para la prestación de servicios de desarrollo empresarial”, y no a convenios vinculados con la provisión de servicios financieros, como lo establece su denominación. Adicionalmente, su método de cálculo resulta inconsistente, pues este no determina una tasa de crecimiento, debido a la ambigüedad que determina utilizar las letras “s” y “t” en su orden alfabético para definir el año actual y el anterior. Lo que evidencia una doble inconsistencia: por un lado, entre el objetivo y la denominación del indicador, y por otro, entre esta y su método de cálculo.

Por otra parte, si bien el indicador 250.06-01 (Porcentaje de municipios con expedientes de crédito ingresado) fue consistente al cumplir con la totalidad de atributos valorados, su métrica no establece un referente válido para medir el desempeño en la provisión de créditos. Esto se debe a que, de acuerdo con las Cédulas de características y condiciones de los productos financieros, el mercado objetivo son las MIPyME en el caso de los créditos de primer piso, y los intermediarios financieros en el caso de los créditos de segundo piso, y no los municipios, como lo plantea dicho indicador.

Adicionalmente, durante el desarrollo del grupo focal, el personal de FOJAL (ahora PROJAL) señaló que se utilizaba un subsistema denominado MIDE FOJAL, mediante el cual se segregaba la información correspondiente a las MIPyME y a los servicios de financiamiento de primer y segundo piso. Sin embargo, dicho sistema forma parte de la Estrategia MIDE Jalisco, la cual instrumenta las atribuciones normativas de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana del Gobierno del Estado de Jalisco, responsable del seguimiento y monitoreo de los avances en el cumplimiento del Plan Estatal de Desarrollo y Gobernanza. Por lo tanto, este subsistema no forma parte del marco de resultados institucional de la entidad fiscalizada, y por tal motivo fue considerado dentro del presente análisis de desempeño.

En síntesis, la valoración permitió identificar que, si bien el marco de resultados de FOJAL (ahora PROJAL) integra algunos indicadores vinculados con los servicios financieros, estos no permiten medir el desempeño en el otorgamiento de créditos ni su contribución al fortalecimiento, creación y permanencia de las MIPyME. Lo

anterior, debido a la ausencia de métricas específicas para evaluar el desempeño en la provisión de servicios financieros, así como a la inconsistencia detectada en cinco de los seis indicadores valorados, lo que representa una limitación significativa para la medición del desempeño institucional de FOJAL (ahora PROJAL).

*b. Sobre la eficacia*

Con el propósito de evaluar el desempeño de FOJAL (ahora PROJAL) en el otorgamiento de créditos a las MIPyME en Jalisco, se diseñaron los siguiente indicadores, los cuales se estimaron para cada año del periodo 2022-2024. La información utilizada para los cálculos provienen de las bases de datos proporcionadas por la entidad pública auditada, así como del DENUE del INEGI, lo que permitió determinar la cantidad de MIPyME existentes durante el periodo mencionado. Los métodos de cálculo empleados se detallan a continuación:

$$TC\ 10\ 000_t = (C_t / MJal_t) * 10\ 000$$

donde:

TC 10 000 = Tasa de créditos otorgados por cada 10 000 MIPyME en Jalisco

C = Cantidad de créditos otorgados por FOJAL

MJal = Cantidad de MIPyME existentes en Jalisco de acuerdo con el DENUE

t = año en específico

$$TMC\ 10\ 000_t = (MCr_{t+2} / MJal_t) * 10\ 000$$

donde:

TMC 10 000 = Tasa de MIPyME que crecieron por cada 10 000 MIPyME en Jalisco

MCr = Cantidad de MIPyME en Jalisco que ascendieron en la escala del personal ocupado

MJal = Cantidad de MIPyME existentes en Jalisco de acuerdo con el DENUE

t = año en específico

Con base en dichos indicadores, y a partir de las fuentes de información descritas, se realizaron los cálculos que se presentan en la siguiente tabla. Como se puede observar, la cantidad de municipios en los que FOJAL (ahora PROJAL) entregó créditos a las MIPyME se mantuvo sin cambio en 2022 y 2024, aunque tuvo un crecimiento considerable en 2023.

**Tabla 7. Indicadores para el análisis de desempeño en la provisión de créditos de FOJAL (ahora PROJAL) 2022-2024**

Variable	2022	2023	2024	TMVA <sup>1/</sup>
Cantidad de municipios los que hubo MIPyME que recibieron créditos de FOJAL	71	82	71	0.00%

Variable	2022	2023	2024	TMVA <sup>1/</sup>
Cantidad de créditos otorgados por FOJAL (C)	2 987	2 822	3 091	1.73%
Cantidad de MIPyME existentes en Jalisco (MJal) <sup>2/</sup>	315 751	316 050	331 052	2.39%
Cantidad de MIPyME en Jalisco que ascendieron en la escala del personal ocupado (MCr) <sup>3/</sup>	11 531	17 173	6 253 <sup>a/</sup>	-26.36%
Tasa de créditos otorgados por FOJAL por cada 10 000 MIPyME en Jalisco TC 10 000 = (C / MJal ) * 10 000	94.60	89.29	93.37	-0.65%
Tasa de MIPyME que crecieron por cada 10 000 MIPyME en Jalisco TMC 10 000 = (MCr / MJal) * 10 000	365.19	543.36	188.88 <sup>a/</sup>	-28.08%

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de créditos de primer y segundo piso que FOJAL, ahora PROJAL, proveyó a la ASEJ en respuesta al Primer requerimiento de información, y de las ediciones 2022, 2023, 2024 y 2025 del DENUÉ del INEGI, descargadas de <https://www.inegi.org.mx/app/descarga/?ti=6> el 28 de julio de 2025.

1/ TMVA: Tasa media de variación anual, que se calcula con la siguiente fórmula:  $TMVA = [(valor\ del\ año\ final / valor\ del\ año\ inicial)^{(1/t)} - 1] \times 100$ , donde t = número de años que comprende el periodo.

2/ La cantidad de MIPyME por año se calculó a partir de las ediciones 2022, 2023 y 2024 del DENUÉ del INEGI. En cada edición se clasificó a las unidades económicas según el número de empleados (presentada como una variable de siete categorías) y el tipo de actividad económica (sector), según los parámetros enunciados en: INEGI, *Micro, pequeña, mediana y gran empresa. Estratificación de los establecimientos*, Aguascalientes, 2020. En la clasificación se consideró como MIPyME a las unidades económicas con los siguientes números máximos de empleados: 100 cuando pertenecían a los sectores comercial o de servicios; y 250 cuando pertenecían al sector industrial y al catalogado como "otros" (agricultura, ganadería, pesca, caza, minería, construcción, transportes, correos, almacenamiento, y generación, distribución y transmisión de luz, agua o gas).

3/ Se empleó el número de identificación del DENUÉ (ID) como llave primaria para identificar a las MIPyME que ascendieron de categoría en la variable del personal ocupado. Para 2022 y 2023, se identificaron los ID de unidades económicas que ascendieron de categoría en la escala del personal ocupado en un lapso de dos años; es decir, las unidades de 2022 que crecieron para 2024, y las unidades de 2023 que crecieron para 2025; mientras para 2024 se identificaron las unidades que reportaron algún incremento en el personal ocupado al año siguiente, 2025.

a/ Cabe recordar que estos datos reflejan el crecimiento en el personal de las MIPyME en un periodo de seis meses (de noviembre de 2024 a mayo de 2025), por lo cual la comparación con los dos periodos previos debe ser cautelosa.

Si bien la cantidad de créditos que otorgó FOJAL (ahora PROJAL) aumentó 1.73% en promedio anual entre 2022 y 2024, la cantidad de MIPyME en Jalisco aumentó 2.39% cada año durante el mismo periodo, lo cual indica que las MIPyME crecieron con mayor rapidez que los créditos que otorgó FOJAL. Como resultado de lo anterior, la tasa de créditos por cada 10 000 MIPyME en el estado tuvo una tasa media de variación anual de -0.65%.

Asimismo, la tasa de MIPyME que aumentaron el tamaño de su personal, según la información procesada a partir del DENUÉ, mostró un aumento importante entre

2022 y 2023 (al pasar de 365.19 a 543.36 MIPyME que crecieron por cada 10 000 MIPyME en el estado). Si bien este indicador presentó su valor más bajo para la serie (188.88) en 2024, se debe considerar que el cambio reportado atañe al crecimiento del personal de las MIPyME en un periodo de seis meses (de noviembre de 2024 a mayo de 2025), lo cual implica una diferencia importante en relación con los periodos previos, en los cuales se calculó el crecimiento del personal de las MIPyME a dos años. Por esta razón, pese a que la tasa media de variación anual del periodo 2022-2024 fue de -28.08%, se debe considerar que el último corte se calculó de manera diferente a los dos anteriores.

*c. Sobre el desempeño*

Para contar con una aproximación que permita analizar la contribución de FOJAL (ahora PROJAL) en el crecimiento de las MIPyME en los municipios de Jalisco, se estimó un modelo de regresión con efectos fijos, en el cual la variable dependiente fue la tasa de MIPyME que aumentaron el tamaño de su personal por cada 10 000 MIPyME en cada municipio. El resumen de las variables empleadas se presenta en la siguiente tabla.

**Tabla 8. Variables a escala municipal<sup>1/</sup> empleadas en el modelo de regresión**

Variable		2022	2023	Total
Cantidad de MIPyME	Promedio	4 189.23	3 692.17	3 922.84
	Rango	151 - 83 232	85 - 82 934	85 - 83 232
	Desviación estándar	11 269.39	10 539.24	10 850.80
Cantidad de MIPyME que crecieron	Promedio	154.24	203.32	180.54
	Rango	3 - 3 354	5 - 5 232	3 - 5 232
	Desviación estándar	452.90	675.35	581.48
Tasa de MIPyME que crecieron por cada 10 000 MIPyME	Promedio	321.58	453.12	392.08
	Rango	107.53 - 509.55	134.41 - 1 470.59	107.53 - 1 470.59
	Desviación estándar	84.60	170.28	151.91
Cantidad de créditos	Promedio	42.07	34.41	37.97
	Rango	1 - 696	1 - 611	1 - 696
	Desviación estándar	98.01	93.42	95.34
Tasa de créditos por cada 10 000 MIPyME	Promedio	137.32	108.95	122.12

Variable		2022	2023	Total
	Rango	7.82 - 1 535.15	7.94 - 771.70	7.82 - 1 535.15
	Desviación estándar	228.37	132.56	183.36
Total de municipios con al menos un crédito		71	82	153

Fuente: elaboración propia con información de las bases de datos referentes a los créditos de primer y segundo piso que FOJAL remitió como respuesta al Requerimiento inicial de información (punto 0-11); y de las ediciones 2022, 2023, 2024 y 2025 del DENUÉ del INEGI, descargadas de <https://www.inegi.org.mx/app/descarga/?ti=6> el 28 de julio de 2025.

1/ Esta tabla muestra datos sólo de los municipios en los que hubo por lo menos un crédito de FOJAL (ahora PROJAL).

A partir de los datos de la tabla anterior, se estimó un modelo de regresión con efectos fijos. Para la estimación del modelo se emplearon los datos de los municipios en los que se entregó por lo menos un crédito de FOJAL (ahora PROJAL) en 2022 y 2023 en conjunto.

Para el cálculo de la variable de respuesta (la tasa de MIPyME que crecieron por cada 10 000 MIPyME) se emplearon las ediciones publicadas en los meses de noviembre de 2022, 2023 y 2024, y mayo de 2025 del DENUÉ del INEGI. Las bases de datos de dicha fuente contienen información de las unidades económicas fijas y semifijas que operan en cada uno de los estados de la República Mexicana, por lo cual se tomaron los archivos que corresponden a Jalisco. Entre las variables que se presentan en el DENUÉ se encuentran: una clave de identificación<sup>1</sup> (ID); nombre y clave del municipio en el cual se encuentra la unidad económica; el nombre y el código de la actividad económica que desempeña la unidad, según la categorización del Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte (SCIAN); y el número de empleados según siete categorías (de 0 a 5 personas, de 6 a 10 personas, de 11 a 30 personas, de 31 a 50 personas, de 51 a 100 personas, de 101 a 250 personas, y 251 y más personas).

A partir de las variables antes mencionadas, se construyó la variable dependiente de la siguiente manera: primero se reunieron las ediciones 2022, 2023, 2024 y 2025 del DENUÉ correspondientes a Jalisco en una sola base de datos; posteriormente, se clasificaron a las unidades económicas en micro, pequeñas, medianas o grandes

---

<sup>1</sup> A partir de 2021, INEGI publica las ediciones del DENUÉ con dos claves que identifican a las unidades económicas: el número de identificación del DENUÉ (ID) que se compone de 10 dígitos y la clave estadística empresarial (CLEE) que se compone de 28 caracteres. Por fines de comparabilidad entre años, se optó usar el ID como llave primaria. Las diferencias entre la CLEE y el ID se pueden consultar con mayor detalle en: INEGI, *Directorio Estadístico Nacional de Unidades Económicas. DENUÉ interactivo 05/2025. Documento metodológico*, Aguascalientes, 2025, p.17.

empresas según el número de empleados y el sector al que pertenecieron:<sup>2</sup> se consideraron como MIPyME las empresas que tuvieron hasta 250 personas empleadas cuando se dedicaban a la industria, hasta 100 cuando se dedicaban al comercio, hasta 100 cuando se trató de empresas de servicios y hasta 250 cuando se dedicaban a otras actividades (agricultura, ganadería, pesca, caza, minería, construcción, transportes, correos, almacenamiento y generación, distribución y transmisión de luz, agua y gas);<sup>3</sup> tras dicha clasificación, se construyó una variable dicotómica en la cual se asignó el valor de 1 cuando una unidad pasó de una categoría en el número de empleados a otra superior (por ejemplo, cuando pasó de la categoría de “6 a 10 personas” a la de “11 a 30 personas”) en un plazo de dos años, y el valor de 0 cuando dicha unidad dejó de existir, se mantuvo en la misma categoría de personal ocupado o descendió en dicha categoría.

Para calcular la tasa de MIPyME que crecieron en cada municipio, se cuantificaron las MIPyME que crecieron, y el resultado de dicho conteo se dividió entre el total que había para cada año (2022 y 2023) en el mismo municipio, y el resultado se multiplicó por 10 000. Para fines de este análisis, se decidió usar como variable dependiente el crecimiento del personal de las MIPyME en Jalisco dado que en un grupo focal en el que el equipo de esta Auditoría cuestionó cómo se podría medir la contribución dicho Fideicomiso en la creación, fortalecimiento y permanencia de las MIPyME en Jalisco, funcionarios de FOJAL (ahora PROJAL) respondieron que una posible métrica podría ser a través del número de empleados de dichas empresas. Asimismo, durante el mismo interrogatorio, el personal del ente auditado declaró que la mayoría de los créditos tenían un término de 24 meses.

Para tener una aproximación a la contribución de los créditos de FOJAL (ahora PROJAL) en el crecimiento de las MIPyME en Jalisco, se usó como variable explicativa la tasa de créditos otorgados por cada 10 000 MIPyME en cada municipio para 2022 y 2023. Los resultados del modelo se observan en la siguiente tabla.

**Tabla 9. Modelo de regresión lineal con efectos fijos para la tasa de MIPyME<sup>1/</sup> que crecieron en los municipios de Jalisco, 2022 y 2023**

	<b>Coefficiente</b>	<b>Error estándar<sup>2/</sup></b>	<b>Valor p</b>	<b>Intervalo de confianza al 95% de confianza</b>
Tasa de créditos por cada 10 000 MIPyME	-0.08	0.666	0.2	-0.21, 0.04

<sup>2</sup> Los criterios de clasificación se tomaron de INEGI, Micro, pequeña, mediana y gran empresa. Estratificación de los establecimientos, Aguascalientes, 2020, pp. 22-24, 39, 40, 53, 54, 67 y 68.

<sup>3</sup> Las unidades económicas cuyas actividades correspondían a gubernamentales y las clasificadas como “otras” se excluyeron de este análisis.

N	153
R <sup>2</sup>	0.02

Fuente: elaboración propia con información de las bases de datos referentes a los créditos de primer y segundo piso que FOJAL (ahora PROJAL) remitió como respuesta al Requerimiento inicial de información (punto 0-11); y de las ediciones 2023, 2024 y 2025 del DENUÉ del INEGI, descargadas de <https://www.inegi.org.mx/app/descarga/?ti=6> el 28 de julio de 2025.

1/ El promedio de los residuos del modelo fue cercano a 0, por lo cual se cumple el supuesto de linealidad; el valor p asociado a la prueba de Shapiro-Wilk fue menor a 0.05, por lo cual no se cumple el supuesto de normalidad; el valor p de la prueba Breusch-Pagan fue mayor a 0.05, por lo cual se cumple el supuesto de homocedasticidad; la prueba Breusch-Gosfrey/Wooldrige arrojó un valor p inferior a 0.05, por lo cual no se cumple el supuesto de independencia.

2/ El error estándar del modelo se reestimó de manera agrupada (*clustered standar errors*), para solventar el supuesto de independencia.

Como se puede observar en la tabla, el coeficiente la variable independiente del modelo (-0.08) tiene un valor p asociado de 0.2, lo cual indica que la probabilidad de que el efecto de la tasa de créditos sobre la tasa de MIPyME que crecieron (en ambos casos, las variables deben entenderse como tasas por cada 10 000 MIPyME en los municipios cuyas MIPyME recibieron algún crédito de FOJAL (ahora PROJAL), entre 2022 y 2023, esté dada por el azar es cercana a un 20%. Dado que usualmente se acepta que una variable es estadísticamente significativa (es decir, que hay una probabilidad pequeña de que su asociación con una variable dependiente esté dada por el azar) cuando el valor p es menor a 0.1 y el valor p de este modelo supera dicho umbral, se puede considerar que la variable independiente no es estadísticamente significativa (es decir, que es probable que su relación con la variable dependiente, la tasa de MIPyME que crecieron, esté dada sólo por el azar).

Además de la poca significancia estadística que se mencionó en el párrafo anterior, se debe tener en cuenta que el coeficiente de determinación del modelo (R<sup>2</sup>) indica que aproximadamente el 2% de la varianza de la tasa de MIPyME que crecieron en Jalisco se explica a través de la tasa de créditos de FOJAL (ahora PROJAL); y que el coeficiente de la variable explicativa resultó ser -0.08, lo cual indica que, entre los municipios cuyas MIPyME recibieron algún crédito de FOJAL entre 2022 y 2023, al aumentar 1 unidad la tasa de créditos por cada 10 000 MIPyME, se podría esperar que la tasa de MIPyME que crecieron por cada 10 000 MIPyME disminuyera en 0.08 unidades, manteniendo otros factores constantes. En síntesis, el modelo muestra que la tasa de créditos tiene un efecto pobre sobre la tasa de MIPyME que crecieron, dado que el coeficiente de la variable explicativa es muy cercano a 0, además de que el valor p asociado a dicha variable es muy alto, y que la proporción de la varianza de la variable dependiente que se explica con la independiente es muy bajo.

Con base en el presente hallazgo, se recomendó a FOJAL (ahora PROJAL) establecer mecanismos para que las MIR de sus programas presupuestarios

*cuenten con indicadores relevantes y claros para el seguimiento y evaluación, de tal forma que le permita rendir cuentas sobre su gestión y sus resultados, en relación con la provisión de servicios de financiamiento a las MIPyME de Jalisco.* Contar con indicadores relevantes y claros para evaluar el desempeño en la provisión de créditos a las MIPyME de Jalisco permitiría al Fideicomiso cumplir con lo dispuesto en la cláusula Cuarta, incisos c, d, g, j, y o, del Octavo Convenio Modificatorio, que establece como fines de FOJAL (ahora PROJAL) la incidencia en la creación, fortalecimiento y permanencia de las MIPyME de Jalisco, mediante el otorgamiento de créditos y la generación de condiciones de competitividad.

Como respuesta a la recomendación Recomendación 24-DAD-PR-001-303500-A-02, la entidad fiscalizada planteó como única actividad la creación de grupos de trabajo –los cuales involucran a todas las Direcciones– cuyo propósito es la determinación de indicadores en la MIR que sean claros y relevantes para la medición del desempeño en la provisión de créditos. A pesar de que la respuesta del ente no ofrece mayor información respecto a las actividades específicas que se llevarán a cabo para asegurar que los grupos de trabajo desarrollen indicadores claros y relevantes, dicha actividad se orienta en el mismo sentido de la recomendación, pues el propósito de dichos grupos concuerda con la recomendación que formuló la ASEJ. Durante la etapa de seguimiento este Órgano Técnico verificará que las actividades específicas que ejecuten dichos grupos de trabajo se orienten a establecer indicadores claros y relevantes para medir el desempeño en la provisión de créditos a las MIPyME de Jalisco.

La actividad de mejora prevista tiene un periodo de realización que inicia el 14 de mayo y concluye el 15 de julio de 2026, según la respuesta de la entidad auditada, con la finalidad de establecer indicadores pertinentes en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2027. El plazo planteado resulta razonable, toda vez que al momento de la remisión de la respuesta al Pliego de Recomendaciones, la entidad ya había definido indicadores para el ejercicio fiscal 2026, por lo cual resulta lógico que la actividad con la que se atiende esta recomendación se lleve a cabo en 2026 y se vea reflejada en los indicadores que se empleen durante el ejercicio 2027.

El ente refirió que se emplearán memorándums y papeles de trabajo como medios de verificación de dicha actividad. A pesar que estos documentos permitirán corroborar la realización de los grupos del trabajo, no resulta claro si la información contenida en ellos será suficiente para demostrar la claridad y relevancia de los indicadores; lo anterior, dado que en la respuesta no se explicitaron los contenidos de dichos documentos. Por lo tanto, estos medios de verificación resultan parcialmente adecuados para probar la atención de esta recomendación. Durante la etapa de seguimiento que desahogue este Órgano Técnico se verificará que los

papeles de trabajo y los memorándums demuestren que se diseñaron indicadores claros y relevantes para la medición del desempeño en la provisión de créditos.

Como comentarios generales, el Fideicomiso Promotora de Financiamiento para el Desarrollo de Jalisco declaró que, para el Anteproyecto del presupuesto del ejercicio fiscal 2026, la Secretaría de la Hacienda Pública revisó y validó los indicadores relacionados con la provisión de créditos que determinó PROJAL en su MIR, que según el propio Fideicomiso tienen coherencia lógica para seguir el desempeño. Dado que no se remitieron las MIR para 2026 como evidencia de su argumento, este Órgano Técnico se dio a la tarea de analizar el Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2026, e identificó los siguientes indicadores de PROJAL relacionados con la provisión de créditos:

**Tabla 10. Indicadores relacionados con la provisión de créditos empleados en el ejercicio fiscal 2026**

Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo
02. Financiamientos generados por intermediarios financieros a MIPyME en Jalisco con esquema de Fondeo de Líneas de Crédito	Tasa de variación en el número de financiamientos generados con esquema de Fondeo de Líneas de Crédito	$[[\text{Número de financiamientos generados al trimestre } t / \text{Número de financiamientos generados al trimestre } t-1]-1]*100$
02-01. Realizar alianzas con intermediarios financieros que operen y coloquen financiamientos a MIPyME en Jalisco con esquemas de Fondeo de Líneas de Crédito	Tasa de variación en el número de alianzas con intermediarios financieros con esquema de Fondeo de Líneas de Crédito	$[[\text{Número de alianzas con intermediarios financieros al trimestre } t / \text{Número de alianzas con intermediarios financieros al trimestre } t-1]-1]*100$
B1. Financiamientos generados por intermediarios financieros a MIPyME en Jalisco con esquema de Fondo de Garantías	Tasa de variación en el número de financiamientos generados con esquema de Fondo de Garantías	$[[\text{Número de financiamientos generados al trimestre } t / \text{número de financiamientos generados al trimestre } t-1]-1]*100$
B1-01. Realizar alianzas con intermediarios financieros que operen y coloquen financiamientos a MIPyME en Jalisco con esquemas de Fondo de Garantías	Tasa de variación en el número de alianzas con intermediarios financieros con esquema de Fondo de Garantías	$[[\text{Número de alianzas con intermediarios financieros al trimestre } t / \text{número de alianzas con intermediarios financieros al trimestre } t-1]-1]*100$
B3. Financiamientos generados por intermediarios financieros a MIPyME en	Tasa de variación en el número de financiamientos generados por intermediarios financieros a	$[[\text{Número de financiamientos generados al trimestre } t / \text{número de financiamientos$



Pregunta de valoración	Indicadores								Puntaje de valoración por pregunta
	02	02-01	B1	B1-01	B3	B3-01	B4	B4-01	
unidad de medida que se desprende del nombre del indicador?									
4. ¿El nombre del indicador denota alguna relación válida entre variables (promedio, razón, tasa, porcentaje, etcétera)?	1	1	1	1	1	1	1	1	8/8
5. ¿El nombre del indicador retoma los factores relevantes del objetivo?	1	1	1	1	1	1	1	0	7/8
6. ¿El método de cálculo es congruente con el nombre del indicador?	1	1	1	1	1	1	1	1	8/8
7. ¿El nombre del indicador denota alguna de las dimensiones de desempeño?	1	1	1	1	1	1	1	0	7/8
8. ¿El método de cálculo permite valorar el desempeño en alguna de sus dimensiones?	1	1	1	1	1	1	1	0	7/8
Puntaje general	7/8	8/8	7/8	8/8	7/8	8/8	7/8	5/8	58/64

Fuente: elaboración propia con información de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario 57J “Esquemas de financiamiento de primer y segundo piso”.

Los indicadores relacionados con la provisión de créditos que PROJAL incluyó en la MIR del Programa Presupuestario “Esquemas de financiamiento de primer y segundo piso” se pueden dividir en tres conjuntos: en el primero, se encuentran los indicadores que miden los cambios en las cantidades de créditos según distintos esquemas de financiamiento (que corresponden a los que están codificados como 02, B1, B3 y B4); el segundo, se compone por los que miden los cambios en las cantidades de alianzas con intermediarios financieros (cuyos códigos corresponden a los 02-01, B1-01 y B3-01); y el tercero, incluye únicamente un indicador (B4-01) que mide los cambios en la cantidad de solicitudes de financiamiento directo recibidas.

Como puede observarse en la tabla anterior, ninguno de los indicadores relacionados con las cantidades de créditos tuvo el atributo de claridad, debido a que se hace uso del concepto “financiamientos generados” (tanto en el nombre del indicador como en el método de cálculo), lo que resulta ambiguo ya que se puede referir a los nuevos créditos que se otorgaron durante un periodo, o bien al total de créditos existentes en un lapso determinado. Esta ambigüedad ocasionó que únicamente cuatro de los ocho indicadores evaluados cumplieran con el primer atributo que capta la rúbrica.

Respecto del indicador B4-01, que obtuvo cinco de las ocho características que capta la rúbrica, el equipo de auditoría determinó que el nombre del indicador no retoma los factores relevantes del objetivo, debido a que en el resumen narrativo se alude a recibir y gestionar solicitudes de financiamiento directo, pero en el nombre del indicador se hace referencia a las solicitudes recibidas; que el nombre del indicador no denota ninguna dimensión de desempeño; y que el método de cálculo no permite evaluar alguna de sus dimensiones. Por lo anterior, se considera que esta métrica es útil solamente para conocer la demanda de servicios de financiamiento directo, sin embargo, no es pertinente para la medición de la calidad, la eficiencia, la eficacia o la economía relacionadas con la atención de dichas solicitudes.

Por último, a pesar de que los indicadores presentados resultaron consistentes, ninguno de ellos permite evaluar la contribución de PROJAL en la creación, fortalecimiento y permanencia de las MIPyME de Jalisco, debido a que ninguno relaciona los créditos con las MIPyME en el estado. Con base en lo anterior, no se constató la coherencia lógica de los indicadores para dar seguimiento al desempeño, señalada por el ente auditado en su respuesta; por lo tanto, durante la etapa de seguimiento este órgano fiscalizador revisará que el Fideicomiso Promotora de Financiamiento para el Desarrollo de Jalisco cuente con mecanismos para establecer indicadores claros y relevantes, que permitan conocer la contribución del Fideicomiso en la creación, fortalecimiento y permanencia de las MIPyME en Jalisco, a través de la asignación de créditos.

#### **Recomendación 24-DAD-PR-002-303500-A-02**

El artículo 387 de la Ley General de Títulos determina que la constitución de los fideicomisos deberá constar siempre por escrito. De manera complementaria el artículo 30, numeral 2 de la Ley de Entidades Paraestatales establece que los fideicomisos públicos se constituyen mediante la celebración de un contrato de fideicomiso, mientras que en el artículo 41, numeral 1, incisos I, X, y XI, del mismo instrumento normativo, se señala que en los contratos de creación de Fideicomiso se debe precisar, entre otras cosas, el objeto o fines de este, la forma de modificarlo y la duración o vigencia. En consecuencia, el contrato de fideicomiso de PROJAL (antes FOJAL) funge como el instrumento rector de sus fines institucionales y establece los mandatos a los que debe sujetarse. Este contrato fue celebrado originalmente en 1985 y el Contrato de Fideicomiso de PROJAL (antes FOJAL) actualizado mediante el Octavo Convenio Modificatorio celebrado el 15 de junio de 2012, constituye el principal instrumento normativo aplicable a la entidad fiscalizada para el ejercicio fiscal 2024.

Por otra parte, en el artículo 23, fracciones I, II, III y VI de la Ley de Fomento al Emprendimiento se establecen atribuciones para la Coordinación General Estratégica de Crecimiento y Desarrollo Económico, que ejerce a través de las

entidades y dependencias bajo su coordinación, entre ellas el Fideicomiso FOJAL (ahora PROJAL). Dicha entidad paraestatal se encuentra sectorizada a la Secretaría de Desarrollo Económico mediante el *Acuerdo de Sectorización número 052*, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el 05 de noviembre de 2022; Secretaría que, a su vez se encuentra agrupada en la Coordinación General de Crecimiento y Desarrollo Económico, a través del *Acuerdo DIELAG ACU 001/2018*, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el 19 de diciembre de 2018. En este contexto FOJAL (ahora PROJAL) participa en la implementación de acciones orientadas a fomentar programas de apoyo al emprendimiento tradicional y de alto impacto; desarrollar el Sistema Estatal de Financiamiento al Emprendimiento; promover la creación de fondos de capital privado e inversión ángel; y generar acciones vinculación con fondos de capital e intermediarios financieros, tanto nacionales como extranjeros, con el propósito de ampliar la cobertura crediticia y de capital destinada a proyectos productivos de emprendimiento en el Estado de Jalisco.

Con relación a los servicios financieros para las MIPyME, la actualización prevista en el Octavo Convenio Modificatorio, a la cláusula Cuarta, incisos c, d, g, j, y o, establece como fines de FOJAL (ahora PROJAL) entre otros, el fomento del desarrollo integral de la micro, pequeña y mediana empresa en Jalisco, para incidir en creación, fortalecimiento y permanencia, a través del otorgamiento de créditos y distintos servicios financieros; la generación de condiciones de competitividad, a través del otorgamiento de créditos y distintos servicios financieros; la propuesta efectiva de productos y servicios empresariales y de financiamiento acordes a cada sector, a cada región y a cada empresa; la promoción, apoyo y fomento del desarrollo de actividades productivas, a través del otorgamiento de créditos y garantías crediticias en beneficio de la MIPyME; así como el otorgamiento de financiamientos y servicios financieros a los sujetos de apoyo que autorice el Comité Técnico. Además, en el inciso q de la cláusula referida anteriormente se establece como fin de FOJAL (ahora PROJAL) el apoyo, impulso y participación directa o indirecta en la creación de Fideicomisos de Garantía. Lo anterior con el objetivo de cubrir riesgos de los programas de crédito que se implementen en el Fideicomiso FOJAL (ahora PROJAL).

Respecto a la necesidad de contar con registros administrativos, el artículo 55, fracción XIV, de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, establece que los servidores públicos tienen la obligación de cuidar la documentación e información que se derive de su cargo. Al respecto, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, dispone en el artículo 25, fracción XXXIII, numeral 1, que los sujetos obligados (entre los cuales se encuentran los fideicomisos públicos estatales, según el artículo 24, fracción VII, de la misma Ley de Transparencia) deben constituir y

mantener actualizado su sistema de archivo y de gestión documental. En este sentido, de acuerdo con el artículo 3, fracción IV, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, los documentos de uso cotidiano y los necesarios para realizar las funciones son considerados como archivo de trámite; mismos que de acuerdo con el artículo 120, fracción II, deben conservarse y registrarse. Los artículos 31, fracción III, 40, 45, 46, 48 y 49 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios regulan la gestión de documentos electrónicos de las organizaciones públicas de Jalisco. Por su parte, el artículo 31, numeral 2 de la Ley de Entidades Paraestatales establece que a los Fideicomisos con estructura le son aplicables, en lo conducente, las disposiciones legales y reglamentarias de los Organismos relativas a la integración, atribuciones y funcionamiento de la Junta de Gobierno y Dirección General, que no contravenga lo dispuesto por la legislación mercantil. En este sentido, el artículo 23 numeral 1, fracción XIV, del referente normativo antes mencionado se señala que es atribución de la Dirección General recabar, organizar y publicar información estadística sobre el desempeño de la organización. En la cláusula Décima Segunda, inciso c, del Octavo Convenio Modificatorio se establece que el Director General de FOJAL (ahora PROJAL) deberá llevar los registros con apego a las determinaciones del Comité Técnico.

Con base en estos criterios y a partir de la evidencia recabada, se obtuvo el siguiente hallazgo:

*Se identificaron inconsistencias en los registros administrativos relacionados con los servicios de financiamiento correspondientes a los ejercicios fiscales 2022, 2023 y 2024, específicamente en las bases de datos de financiamientos de primer y segundo piso otorgados, así como en los registros de solicitudes de financiamiento, dado que dichas bases de datos presentan deficiencias en cuanto a su integridad, precisión y, particularmente los registros relacionados con las solicitudes tuvieron un marco de información insuficiente para evaluar la cobertura de los servicios financieros. Estas situaciones incidieron negativamente en la capacidad del ente auditado para demostrar la provisión de los servicios financieros a las micro, pequeñas y medianas empresas, y rendir cuentas sobre su desempeño.*

*a. Sobre los registros administrativos*

Derivado del análisis multicriterio para valorar la calidad de las bases de datos referentes a la provisión de los servicios financieros que FOJAL (ahora PROJAL) proveyó durante el periodo que comprende de 2022 a 2024, se obtuvieron los resultados que se presentan a continuación.

**Tabla 12. Valoración de los registros administrativos de los servicios financieros**

Preguntas de valoración	Base de datos de Primer piso	Base de datos de Segundo piso	Base de datos de solicitudes de financiamiento	Puntaje por pregunta
1. ¿Las filas en la base de datos presentan casos únicos?	1	0	0	1/3
2. ¿La base de datos presenta por lo menos una clave de identificación única que permite distinguir cada caso?	1	1	1	3/3
3. ¿Los casos en la base de datos presentan una sola unidad de observación?	1	1	1	3/3
4. ¿En la base de datos se presentan valores en todas las celdas?	0	0	1	1/3
5. ¿Los valores en la base de datos son adecuados a la descripción de las variables?	0	0	1	1/3
6. ¿Los valores en la base de datos se encuentran dentro de un rango posible según la variable a la que corresponden?	0	0	0	0/3
7. ¿La base de datos cuenta con variables que permiten evaluar el desempeño del servicio?	1	1	1	3/3
Puntaje general	4/7 (57%)	3/7 (43%)	5/7 (71%)	12/21 (57%)

Fuente: elaboración propia a partir de la valoración de calidad de los registros administrativos efectuada con las bases de datos de primer y segundo piso (2022, 2023 y 2024), remitidas como respuesta al punto 2-03 de la Segunda Solicitud de Aclaración y la base de datos de solicitudes de crédito remitida como respuesta al punto 1-07 de la Primera Solicitud de Aclaración.

Lo que muestra la tabla anterior corresponde al resultado de la aplicación del instrumento para valorar la calidad de los registros administrativos de los servicios financieros, el cual determinó que, de los 21 puntos posibles, únicamente se

alcanzaron 12. Esto representa que solo el 57% de los atributos evaluados cumplió con el criterio de calidad.

El análisis de la identificación de casos únicos evidenció que las bases de datos de créditos de segundo piso presentaron dos filas duplicadas en el año 2022 y 446 en 2024. Es importante precisar que dicho análisis se realizó con base en la identificación de filas duplicadas, entendidas como aquellos casos en los que todos los valores de las variables coinciden de manera exacta con los de otra fila. En este sentido, la duplicidad detectada responde a errores de captura o registro, y no a la existencia de claves únicas repetidas derivadas de acreditados con múltiples destinos de financiamiento.

De igual forma, la base de datos de solicitudes obtuvo una calificación de cero puntos en la valoración, debido a que la columna de código o clave con el que se identifica la solicitud registró 139 repeticiones, lo que compromete la integridad y precisión de la información.

Asimismo, se identificó que las bases de datos de financiamiento de primer y segundo piso presentaron observaciones con valores faltantes en sus registros. En la base de datos de primer piso, para el año 2022 se identificaron cuatro casos sin información: dos en la variable instrumento financiero otorgado y dos en la variable objetivo del financiamiento. Por su parte, en la base de datos de créditos de segundo piso la ausencia de datos fue más significativa: para el año 2022, la variable tasa de interés otorgada no presentó valores en ninguna de sus observaciones; para el 2023, la variable tipo de actividad económica registró dos valores faltantes, mientras que las variables tasa de interés otorgada y plazo de financiamiento no registraron datos. Para el año 2024, dichas variables reportaron información únicamente en el 4% de las observaciones.

Sobre el análisis de los valores en las bases de datos y su adecuación a la descripción de las variables, se identificó que en la base de primer piso, la variable referente a las fechas de solicitud presenta registros cuyo formato no se apega al requerido, pues carecen de caracteres que permiten identificar el mes y el día en que se presentó la solicitud del servicio. Asimismo, en la variable de sector productivo se detectó un caso con la leyenda "INVÁLIDO", sin que sea claro en qué consiste la invalidez de la información. En la base de datos de segundo piso se observó la inclusión del valor "SOFOM" como categoría de actividad económica, lo cual resulta incorrecto, dado que una Sociedad Financiera de Objeto Múltiple (SOFOM) constituye principalmente una clasificación de entidad financiera, y aunque se puede entender que su actividad económica es la realización de operaciones de crédito, su clasificación no describe directamente su actividad económica.

La adecuación de los rangos de valores por variable en los registros administrativos fue el atributo con la puntuación más baja, al obtener 0 de los 3 puntos posibles. Esto se debió a que las tres bases de datos presentaron valores fuera de los rangos establecidos. En la base de datos de financiamiento de primer piso, la variable tiempo de operación fiscal del empresario o empresa registró un valor de -1, lo cual resulta incorrecto, ya que el rango esperado debe considerar valores iguales o superiores a 0. Asimismo, se identificaron cinco registros con valor igual a 0 en la misma variable; sin embargo, eso es inconsistente dado que corresponden al producto financiero Fojal Avanza, cuyo objetivo de financiamiento es el fortalecimiento empresarial, y de acuerdo con la Cédula de Características y Condiciones Aplicables al Producto Financiero Fojal Avanza, es un requisito que el solicitante cuente con al menos un año completo de operación y lo acredite su constancia de situación fiscal. En consecuencia, se esperaría que los créditos otorgados bajo este programa reportaran valores superiores a un año en la variable de tiempo de operación fiscal.

En el caso de la base de datos de segundo piso, para el año 2022, se registraron en la variable fechas de otorgamiento de créditos 1 095 datos correspondientes al año 2021, así como un crédito cuya fecha de otorgamiento se encuentra a más de mil días posteriores a la fecha de solicitud, y en otros casos con diferencias de hasta dos años. Adicionalmente, para el año 2024, los datos presentados de la variable plazo de financiamiento establecen valores numéricos con decimales, sin especificar la unidad de medida (días, semanas, meses o años). Estas inconsistencias reflejan una falta de integridad en los registros administrativos, ya que generan ambigüedad que limita la interpretación y el análisis de los datos.

En relación con lo anteriormente expuesto, la entidad fiscalizada aclaró en el grupo focal, que la información contenida en los registros administrativos en la base de datos de segundo piso, es remitida por los intermediarios financieros bancarios y no bancarios que participan en el otorgamiento de financiamientos con esquemas de garantía, conforme a lo establecido en los convenios celebrados entre FOJAL (ahora PROJAL) y cada intermediario financiero.

En este sentido, la periodicidad de los reportes y la completitud de los datos recopilados sobre los financiamientos de segundo piso dependen de las disposiciones establecidas en dichos convenios entre los intermediarios financieros y FOJAL (ahora PROJAL). Asimismo, el personal de FOJAL (ahora PROJAL) precisó que, al tratarse de información crediticia, el proceso de recopilación y validación de datos presenta una alta complejidad. Dichas situaciones, inciden de manera negativa en la integridad y consistencia de los registros administrativos.

Por último, se observó que, si bien la base de datos de solicitudes de financiamiento cuenta con variables para evaluar su desempeño, tales como: 1. Código o clave con

el que se identifica la solicitud; 2. Código o clave con el que se identifica a la empresa o empresario solicitante; 3. Fecha de ingreso de la solicitud; y 8. Fecha en la que se otorgó el servicio financiero, también incluye tres variables categóricas que no presentan variabilidad en el registro de sus datos: 4. Tipo de servicio solicitado; 5. ¿Se otorgó algún servicio solicitado?; y 6. ¿Qué servicio se otorgó? Es decir, en todos los casos las 597 celdas de cada columna muestran exactamente el mismo valor.

En este sentido, la falta de variabilidad en los datos en las variables 4, 5 y 6 no ofrecen un marco de información suficiente para evaluar la cobertura de los servicios financieros y de capacitación, ni para medir la demanda de los mismos. Lo que constituye una limitación para la medición del desempeño de los servicios otorgados por FOJAL (ahora PROJAL) en sus distintas dimensiones: eficacia, eficiencia, economía y calidad.

En resumen, la valoración determinó que los registros administrativos relacionados con los servicios de financiamiento de los años 2022, 2023 y 2024 presentan inconsistencias y, por lo tanto, carecen de integridad y precisión. Esto limitó la capacidad de FOJAL (ahora PROJAL) para rendir cuentas de manera clara sobre la provisión de los créditos.

Con base en el presente hallazgo, *se recomendó, específicamente, a la Dirección General; a la Coordinación de Planeación Estratégica; a la Coordinación de Financiamiento y Riesgos; y a la Dirección de Promoción, así como a las áreas que correspondan: a) registrar y sistematizar la información relacionada con los servicios financieros de manera consistente, que permita generar datos íntegros y precisos para evaluar con apego a criterios de desempeño la provisión de los servicios financieros a las micro, pequeñas y medianas empresas; y b) contar con registros administrativos suficientes para medir la demanda y la cobertura de los servicios financieros solicitados que, a su vez, permitan sistematizar y generar información adecuada para su rendición de cuentas acerca del desempeño de los servicios otorgados por FOJAL (ahora PROJAL).* Lo anterior, permitiría satisfacer lo establecido en el artículo 31, numeral 2 de la Ley de Entidades Paraestatales la cual establece que a los Fideicomisos con estructura le son aplicables, en lo conducente, las disposiciones legales y reglamentarias de los Organismos relativas a la integración, atribuciones y funcionamiento de la Junta de Gobierno y Dirección General, que no contravenga lo dispuesto por la legislación mercantil; así como con el artículo 23 numeral 1, fracción XIV, del referente normativo antes mencionado, el cual señala que es atribución de la Dirección General recabar, organizar y publicar información estadística sobre el desempeño de la organización; y la cláusula Décima Segunda, inciso c, del Octavo Convenio Modificatorio, donde se establece que el

Director General de FOJAL (ahora PROJAL) deberá llevar los registros con apego a las determinaciones del Comité Técnico Contrato de Fideicomiso.

Como respuesta a la Recomendación 24-DAD-PR-002-303500-A-02, la entidad fiscalizada planteó como única actividad la implementación integral de un nuevo Sistema de Gestión de Información Financiera y Operativa, de la cual se esperan como resultados el registro, la sistematización y la homologación de la información relacionada con los servicios financieros otorgados; la generación de bases de datos consistentes, completas y verificables; la medición del desempeño, de la demanda y la cobertura de los programas dirigidos a las MIPyME; y la mejora en la rendición de cuentas, transparencia, eficiencia operativa y la toma de decisiones. A pesar de que la actividad planteada por la entidad fiscalizada resulta insuficiente, en tanto carece de precisión, de mecanismos de operación y de la definición de actividades específicas para asegurar los resultados esperados, esta se orienta en el mismo sentido que la recomendación emitida. Por lo tanto, durante la etapa de seguimiento, este Órgano Técnico verificará que las acciones específicas que se lleven a cabo garanticen la consistencia en el registro y la sistematización de la información de los servicios financieros, a fin de contar con datos íntegros y precisos, así como la suficiencia de los registros administrativos para la medición de la demanda y la cobertura de los servicios financieros.

La entidad fiscalizada declaró que el desarrollo de dicha actividad se encontraba en ejecución al momento de remitir la respuesta a la recomendación. Asimismo, señaló como fecha aproximada de término el 30 de septiembre de 2026. El periodo establecido resulta adecuado para la implementación del Sistema de Gestión de Información Financiera y Operativa, ya que permitirá a PROJAL procesar, registrar, sistematizar y homologar toda la información relacionada con los servicios financieros otorgados, que resulte útil y necesaria para el funcionamiento del sistema.

Los medios definidos por PROJAL para verificar la implementación integral del Sistema de Gestión de Información Financiera y Operativa son: la documentación técnica del sistema (manuales, parametrizaciones y flujos operativos); las actas y los reportes de avance del proyecto de implementación; las bases de datos generadas bajo el nuevo sistema; los reportes de desempeño y los tableros obtenidos de la plataforma; así como la evidencia de capacitación al personal administrativo y operativo. En conjunto, dichos medios de verificación se consideran adecuados, en tanto permiten identificar evidencias relacionadas con la actividad y con el registro y sistematización de la información; así como verificar que los registros administrativos generados por sistema sean consistentes, íntegros, precisos y suficientes para evaluar con apego a criterios de desempeño la demanda, la provisión y la cobertura de los servicios financieros. Por otro lado, específicamente respecto a la evidencia

de capacitación al personal administrativo y operativo, dado que esta no especifica su orientación o propósito, durante la etapa de seguimiento que desahogue este Órgano Técnico se verificará que se encuentre orientada al uso del sistema o, en su caso, a la generación de registros administrativos.

## **Resultado 2. Sobre el desempeño de PROJAL (antes FOJAL) en la provisión de capacitación a las MIPyME**

Los instrumentos que norman y facultan al Fideicomiso Promotora de Financiamiento para el Desarrollo de Jalisco (en lo sucesivo PROJAL) sobre la obligación de la provisión de servicios de capacitación a las micro, pequeñas y medianas empresas son: la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo Constitución Política Mexicana); la *Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito* (en lo sucesivo Ley General de Títulos); la *Ley de Entidades Paraestatales del Estado de Jalisco* (en lo sucesivo Ley de Entidades Paraestatales); la *Ley de Fomento al Emprendimiento del Estado de Jalisco* (en lo sucesivo Ley de Fomento al Emprendimiento); y el Contrato de Fideicomiso de PROJAL (antes FOJAL) actualizado mediante el *Octavo Convenio Modificatorio*, que constituye el principal instrumento normativo aplicable a la entidad fiscalizada para el ejercicio fiscal 2024.

En el artículo 25 de la Constitución Política de Mexicana se establece que corresponde al Estado mexicano la rectoría del desarrollo nacional a través del fomento al crecimiento económico. De acuerdo con el segundo párrafo del mismo artículo, el Estado deberá velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero con tal de generar condiciones para el desarrollo económico y el empleo, lo cual deberá observarse en el Plan Nacional de Desarrollo, y en los planes municipales y estatales.

Por su parte, el artículo 387 de la Ley General de Títulos determina que la constitución del fideicomiso deberá constar siempre por escrito. De manera complementaria, el artículo 30, numeral 2 de la Ley de Entidades Paraestatales establece que los fideicomisos públicos se constituyen mediante la celebración de un contrato. A su vez, el artículo 41, numeral 1, incisos I, X, y XI del mismo dispositivo normativo, señala que en los contratos de creación de Fideicomiso se debe precisar, entre otras cosas, el objeto o fines de este, la forma de modificarlo y la duración o vigencia. En consecuencia, el contrato de fideicomiso funge como instrumento rector de los fines institucionales de PROJAL y establece los mandatos a los que debe sujetarse. Este contrato fue celebrado originalmente en 1985 y su versión vigente corresponde al Contrato de Fideicomiso de PROJAL (antes FOJAL), actualizado mediante el Octavo Convenio Modificatorio, el cual determina el principal instrumento normativo aplicable a la entidad fiscalizada para el ejercicio fiscal 2024.

En la cláusula Cuarta, incisos g, m, y n, del Octavo Convenio Modificadorio, se establecen como fines de FOJAL (ahora PROJAL) entre otros, la propuesta efectiva de productos y servicios empresariales acordes a cada sector a cada región y a cada empresa que permita incrementar la capacidad de gestión de los empresarios mediante asesoría, asistencia técnica y capacitación; promover cursos de capacitación, asistencia técnica, y asesoría en general orientados a mejorar la capacidad administrativa, financiera y técnica de las MIPyME; y, promover la asistencia técnica necesaria para la consolidación de las MIPyME.

Derivado del ejercicio de auditoría, se presentan los siguientes resultados:

**Recomendación 24-DAD-PR-003-303500-A-02**

El artículo 387 de la Ley General de Títulos determina que la constitución de los fideicomisos deberá constar siempre por escrito. De manera complementaria el artículo 30, numeral 2 de la Ley de Entidades Paraestatales establece que los fideicomisos públicos se constituyen mediante la celebración de un contrato de fideicomiso, mientras que en el artículo 41, numeral 1, incisos I, X, y XI, del mismo instrumento normativo, se señala que en los contratos de creación de Fideicomiso se debe precisar, entre otras cosas, el objeto o fines de este, la forma de modificarlo y la duración o vigencia. En consecuencia, el contrato de fideicomiso de PROJAL (antes FOJAL) funge como el instrumento rector de sus fines institucionales y establece los mandatos a los que debe sujetarse. Este contrato fue celebrado originalmente en 1985 y su versión vigente corresponde al Contrato de Fideicomiso PROJAL (antes FOJAL) actualizado mediante el Octavo Convenio Modificadorio celebrado el 15 de junio de 2012, y que constituye el principal instrumento normativo aplicable a la entidad fiscalizada para el ejercicio fiscal 2024.

Con relación a la provisión de servicios de capacitación, los incisos g, m, y n, del Octavo Convenio Modificadorio, establecen como fines de FOJAL (ahora PROJAL) entre otros, la propuesta efectiva de productos, servicios empresariales y de financiamiento, los cuales deben ser adecuados a cada sector, a cada región y a cada empresa e incrementar la capacidad de gestión de los empresarios mediante asesoría, asistencia técnica y capacitación; la promoción de cursos de capacitación, asistencia técnica, y asesoría en general orientados a mejorar la capacidad administrativa, financiera y técnica de las MIPyME; y la promoción de la asistencia técnica para la consolidación de las MIPyME.

Acerca de la necesidad de contar con un marco de resultados, el artículo 134 de la Constitución Política de Mexicana establece que los recursos económicos de los que disponen las entidades federativas deben administrarse con eficacia, eficiencia y economía para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y que los resultados del ejercicio de dichos recursos deben ser evaluados por las instancias

técnicas que se establezcan con dicho fin. En este aspecto, la *Ley General de Contabilidad Gubernamental* en su artículo 47 señala que las entidades de la Administración Pública Paraestatal deben generar información programática, incluidos los indicadores de resultados. Por su parte, en el orden estatal, el artículo 31, numeral 2 de la Ley de Entidades Paraestatales establece que a los Fideicomisos con estructura le son aplicables, en lo conducente, las disposiciones legales y reglamentarias de los Organismos relativas a la integración, atribuciones y funcionamiento de la Junta de Gobierno y Dirección General, que no contravenga lo dispuesto por la legislación mercantil. En este sentido, el artículo 23, numeral 1, fracción V, del referente normativo antes mencionado se señala que es atribución de la dirección general de los fideicomisos con estructura formular Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), así como los demás instrumentos de planeación y programación que correspondan.

Al respecto, los *Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño Mediante la Metodología de Marco Lógico* emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable señalan en su numeral Cuarto que los objetivos e indicadores que formulen los entes públicos deben construirse mediante la Metodología de Marco Lógico a través de las MIR. Adicionalmente, el numeral QUINTO establece que los indicadores de desempeño deben permitir la verificación del nivel de logro alcanzado por el programa y cumplir con los criterios de claridad, relevancia, economía, monitoreabilidad, adecuación, y aportación marginal. Finalmente, en dichos lineamientos, el numeral SEXTO, señala que los indicadores deben ser estratégicos y de gestión, y que deben medir el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y de los programas presupuestarios, y contribuir a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos. Del mismo modo, los indicadores de gestión deben medir el avance y logro en procesos y actividades, es decir, sobre la forma en que los bienes y servicios públicos son generados y entregados, además de considerar alguna de las dimensiones de eficacia, eficiencia, economía y calidad.

Con base en estos criterios y a partir de la evidencia recabada, se obtuvo el siguiente hallazgo:

*Se determinó que durante el ejercicio fiscal 2024 FOJAL (ahora PROJAL) careció de indicadores que fueran claros y relevantes para medir su desempeño en la provisión de capacitaciones; asimismo, no se contó con evidencia que permitiera establecer cuál es la relación entre la tasa de personas capacitadas y la tasa de nuevas MIPyME (en ambos casos, por cada 10 000 personas en edad para trabajar, entre 2022 y 2024).*

a. Sobre el marco de resultados

Derivado de la revisión de la MIR de los programas presupuestarios 248 Alianzas estratégicas para la generación de financiamiento de FOJAL y 250 Financiamiento del ejercicio fiscal 2024, se identificaron seis Indicadores que se relacionan con la prestación de servicios de desarrollo empresarial: dos de nivel componente y cuatro de nivel actividad, los cuales se presentan en la siguiente tabla.

**Tabla 13. Indicadores de FOJAL (ahora PROJAL) relacionados con la provisión de servicios de desarrollo empresarial**

Objetivo	Nombre del Indicador <sup>1/</sup>	Método de cálculo
Formalización de alianzas estratégicas que contribuyen a la operación de los productos financieros.	248.01-01 Tasa de crecimiento de aliados estratégicos para los servicios de desarrollo empresarial	$(\text{Número de aliados estratégicos año X} - \text{Número de aliados estratégicos año Y} / \text{Número de aliados estratégicos año Y (Realizado)}) / (\text{Número de aliados estratégicos año X} - \text{Número de aliados estratégicos año Y} / \text{Número de aliados estratégicos año Y (Programado)}) * 100$
Servicios de desarrollo empresarial implementados para la prestación de los servicios de FOJAL	248.02 Porcentaje de servicios de desarrollo empresarial nuevos o actualizados	$(\text{Número de servicios de desarrollo empresarial nuevos o actualizados en el semestre t} / \text{Número de servicios de desarrollo empresarial vigentes en el Sistemas de Gestión de Calidad en el semestre t}) * 100$
Formalización de alianzas estratégicas con instituciones financieras que contribuyen a la operación de los servicios de desarrollo empresarial	248.02-01 Tasa de crecimiento de aliados estratégicos, instituciones financieras para la operación de los servicios de desarrollo empresarial	$[(\text{Número de aliados estratégicos del cuatrimestre s} - \text{Número de aliados estratégicos del cuatrimestre r}) / \text{Número de aliados estratégicos del cuatrimestre r}] * 100$
Municipios con personas capacitadas, que cuentan con idea de negocio, emprendimiento o empresa	250.07 Porcentaje de municipios en los que se otorgaron servicios de capacitación para emprendedores y empresarios	$(\text{Número de municipios en los que se otorgaron servicios de capacitación para emprendedores y empresarios semestral t} / \text{Número de municipios de Jalisco semestral t}) * 100$
Disponibilidad de los cursos sincrónicos programados para el registro de emprendedores y empresarios	250.07-1 Promedio de días de programación previos para registrarse en la plataforma	$\Sigma (\text{Número de días para registrarse en curso 1} + \text{Número de días para registrarse en curso 2} + \text{Número de días para registrarse en curso 3} \dots \text{en el semestre s}) / \Sigma (\text{Número de cursos en el semestre s})$

Objetivo	Nombre del Indicador <sup>1/</sup>	Método de cálculo
Participación de municipios en grupos de capacitación	250.07-2 Porcentaje de grupos de capacitación en los municipios	(Grupos de capacitación del semestre s / municipios en el estado de Jalisco del semestre s) x 100

Fuente: elaboración propia con información de las Matrices de Indicadores para Resultados de los Programas Presupuestarios 248 Alianzas estratégicas para la generación de financiamiento de FOJAL y 250 Financiamiento.

1/ Con el propósito de optimizar la visualización de los datos, se utilizó un sistema de codificación sobre el nombre de los indicadores, en el cual los dígitos previos al punto corresponden al número del programa presupuestario y los dígitos posteriores al punto corresponden a la clave del indicador.

Además, derivado de la revisión del Programa Operativo Anual y el Plan Estratégico Operativo (PEO) de la entidad fiscalizada, vigentes durante el año 2024, se identificó que dichos instrumentos programáticos no cuentan con ningún elemento relacionado con el marco de resultados, es decir, objetivos, indicadores, y metas.

A través de la rúbrica descrita en los procedimientos anteriormente señalados se realizó la valoración de la consistencia de los indicadores presentados en la tabla anterior, cuyo análisis se presenta en la siguiente tabla.

**Tabla 14. Valoración de los indicadores relacionados con la provisión de servicios de capacitación FOJAL (ahora PROJAL) 2024**

Pregunta de valoración	Indicadores relacionados con la provisión de los servicios capacitación						Puntaje de valoración por pregunta
	248.01-01	248.02	248.02-01	250.07	250.07-1	250.07-2	
1. ¿El nombre del Indicador es claro (es decir, es fácil de entender y no genera dudas sobre lo que está midiendo)?	1	0	1	1	0	0	3/6
2. ¿El nombre del indicador es preciso (es decir, expresa correctamente una unidad de medida)?	1	1	1	1	1	1	6/6
3. ¿La relación entre las variables descritas en el método de cálculo es coherente con la unidad de medida que se desprende del nombre del	0	1	1	1	0	0	3/6

Pregunta de valoración	Indicadores relacionados con la provisión de los servicios capacitación						Puntaje de valoración por pregunta
	248.01-01	248.02	248.02-01	250.07	250.07-1	250.07-2	
indicador?							
4. ¿El nombre del indicador denota alguna relación válida entre variables (promedio, razón, tasa, porcentaje, etcétera)?	1	1	1	1	1	1	6/6
5. ¿El nombre del indicador retoma los factores relevantes del objetivo?	1	0	1	1	0	0	3/6
6. ¿El método de cálculo es congruente con el nombre del indicador?	0	1	1	1	0	0	3/6
7. ¿El nombre del indicador denota alguna de las dimensiones de desempeño?	1	1	1	1	0	0	4/6
8. ¿El método de cálculo permite valorar el desempeño en alguna de sus dimensiones?	0	1	1	1	0	0	3/6
Puntaje general	5/8	6/8	8/8	8/8	2/8	2/8	31/48

Fuente: elaboración propia a partir de la valoración de consistencia del marco de resultados efectuada con base en la información de las Matrices de Indicadores para Resultados de los Programas Presupuestarios 248 Alianzas estratégicas para la generación de financiamiento de FOJAL y 250 Financiamiento.

A partir de la aplicación del instrumento de valoración, se observó que los indicadores relacionados con los servicios reflejan mayor claridad que relevancia. En particular, se identificó que tres de las métricas analizadas presentan denominaciones que no son autoexplicativas; tal es el caso del indicador 248.02 (Porcentaje de servicios de desarrollo empresarial nuevos o actualizados), el cual integra en una misma métrica los servicios nuevos y los actualizados, lo que genera ambigüedad en su interpretación.

En el caso de los indicadores 250.07-1 (Promedio de días de programación previos para registrarse en la plataforma) y 250.07-2 (Porcentaje de grupos de capacitación

en los municipios), sus denominaciones presentan variables con unidades de medida confusas, lo que deriva en una falta de claridad respecto a lo que se pretende medir. Asimismo, se observó que no existe correspondencia entre las variables consideradas en el método de cálculo y las unidades de medida establecidas en su denominación, debido a dos factores principales: la ambigüedad en la definición de las variables, y las deficiencias presentadas en los métodos de cálculo, los cuales son inconsistentes en relación con la unidad de medida establecida en su denominación.

De la misma manera, el indicador 248.01-01 (Tasa de crecimiento de aliados estratégicos para los servicios de desarrollo empresarial) presenta una inconsistencia entre el método de cálculo y la unidad de medida establecida en su denominación. Lo anterior, debido a que su formulación usa las letras “x” y “y” para definir el año actual y el anterior, pero en función de su orden alfabético no miden una tasa de crecimiento, sino que plantean una fórmula que compara el año anterior con relación al presente, lo cual contradice la lógica enunciada en la denominación del indicador.

Por otra parte, el análisis evidenció que las tres métricas ya mencionadas (248.01-01; 250.07-1; y 250.07-2) presentan una desvinculación significativa entre su denominación y el objetivo con el que se asocian. En el caso del indicador 248.01-01 (Tasa de crecimiento de aliados estratégicos para los servicios de desarrollo empresarial), el objetivo al que se vincula establece “alianzas estratégicas que contribuyen a la operación de los productos financieros”, lo que refleja una vinculación errónea, ya que dicho objetivo refiere a resultados esperados en los servicios financieros, y no en los servicios de capacitación a los que hace referencia la métrica.

Asimismo, los indicadores 250.07-1 (Promedio de días de programación previos para registrarse en la plataforma) y 250.07-2 (Porcentaje de grupos de capacitación en los municipios) presentan una desarticulación significativa respecto de los objetivos establecidos en sus métricas, debido a las deficiencias en la definición de las variables y de las unidades de medida consideradas, tanto en sus denominaciones como en los objetivos con los que se les asocia.

En relación con la valoración sobre desempeño, se constató que las inconsistencias en los métodos de cálculo de las métricas (248.01-01; 250.07-1; y 250.07-2) no permiten evaluar adecuadamente ninguna de las dimensiones de eficacia, eficiencia, calidad o economía de los servicios de capacitación. Asimismo, las deficiencias en la claridad de las denominaciones de las métricas (250.07-1 y 250.07-2) incidieron de manera negativa en su capacidad como instrumentos para medir el desempeño de los servicios de desarrollo empresarial.

Por último, si bien los indicadores 248.02-01 (Tasa de crecimiento de aliados estratégicos, instituciones financieras para la operación de los servicios de desarrollo empresarial) y 250.07 (Porcentaje de municipios en los que se otorgaron servicios de capacitación para emprendedores y empresarios) cumplen con los criterios de claridad y relevancia, ninguno de ellos incorpora de manera específica a la población objetivo: personas capacitadas o MIPyME capacitadas, lo que limita su pertinencia como métricas para la valoración del desempeño en la provisión del servicio.

En conclusión, la valoración determinó que los indicadores previstos en el marco de resultados de FOJAL (ahora PROJAL) presentan inconsistencias que les impiden funcionar como instrumentos de medición adecuados para evaluar el desempeño en la provisión de los servicios de desarrollo empresarial.

*a. Sobre la eficacia*

Con la finalidad de contar con una aproximación sobre la eficacia de FOJAL (ahora PROJAL) en la provisión de los servicios de capacitación a las MIPyME, se diseñó el siguiente indicador:

$$TC_t = (C_t/PET_t) * 10\ 000$$

donde:

*TC: Tasa de personas capacitadas por FOJAL por cada 10 000 personas en edad de trabajar en Jalisco*

*C: Cantidad de personas capacitadas por FOJAL*

*PET: Cantidad de personas en edad de trabajar (15 años o más)*

*t: año en específico*

Cabe señalar que, en un grupo de enfoque relacionado con la provisión de capacitaciones en el que personal de este Órgano Técnico cuestionó a los funcionarios de FOJAL (ahora PROJAL) respecto a registros de personas capacitadas en otros estados, éstos declararon que pudieran darse casos en los que hubo personas capacitadas en otros estados a través de herramientas virtuales, dado que algunos cursos eran abiertos. Además de esa situación, el personal de FOJAL (ahora PROJAL) precisó que había situaciones en las que se capacitó a personas que operaban una unidad económica en Jalisco, pero residían en algún municipio de otro estado colindante (por ejemplo, Aguascalientes o Colima), por lo cual, al momento de registrarse con tal de recibir una capacitación de FOJAL (ahora PROJAL) estas personas habrían declarado que residían fuera de Jalisco. Ante esta situación, para fines de este análisis se decidió no incluir a las personas que residían fuera de Jalisco, dado que había casos que no correspondían a estados colindantes (por ejemplo, Estado de México o Tamaulipas), por lo cual, con la información que presentó el ente auditado, no se podía discernir a las personas que tomaron

cualquier curso abierto de FOJAL (ahora PROJAL) de aquellas que operaban alguna unidad económica en Jalisco pese a que residían fuera de tal estado. Esta exclusión se hizo tanto para el cálculo del indicador anual, como para el correspondiente al análisis de regresión que se presenta más adelante. A partir de la información disponible y con base en el indicador planteado, se obtuvieron los resultados que se presentan a continuación.

**Tabla 15. Indicadores de desempeño en la provisión de capacitaciones de FOJAL (ahora PROJAL) 2022-2024**

Variable	2022	2023	2024	TMVA <sup>1/</sup>
Cantidad de personas capacitadas <sup>2/</sup>	8 294	10 482	2 388	-46.34%
Personas en edad de trabajar	6 461 089	6 563 456	6 665 174	1.56%
Tasa de personas capacitadas por cada 10 000 personas en edad de trabajar	12.83	15.97	3.58	-47.17

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de capacitaciones que FOJAL proveyó a la ASEJ en respuesta a la Tercera Solicitud de Aclaración, y de las proyecciones de población del CONAPO, descargadas de <https://datos.gob.mx/dataset/proyecciones-de-poblacion> el 8 de octubre de 2025.

1/ Tasa media de variación anual, que se calcula con la siguiente fórmula:  $[(\text{valor del año final}/\text{valor del año inicial})^{(t-1)} - 1] \times 100$ , donde t = número de años que comprende el periodo.

2/ Para calcular la cantidad de personas capacitadas por año, se tomaron las bases de datos de capacitaciones que FOJAL (ahora PROJAL) remitió a este órgano técnico en la Tercera Solicitud de Aclaración, se excluyeron los casos de personas capacitadas en estados que no fueran Jalisco y se contaron las CURP únicas en cada año. Este procedimiento arrojó los resultados que se muestran en la tabla, además de 105 casos con registro de 2014 –los cuales se encontraban en la base de 2024– que se excluyeron.

Si bien la cantidad de personas que FOJAL (ahora PROJAL) capacitó aumentó considerablemente de 2022 a 2023, al pasar de 8 294 a 10 482 personas por año, lo cual implica un aumento de un 26.38%, esta variable presentó el valor más bajo de la serie para 2024, es decir 2 388 personas capacitadas (-77.21% con respecto al año anterior). Con estos valores, la tasa media de variación en el periodo fue de -46.34%. Por su parte, la cantidad de personas en edad de trabajar mostró valores muy estables durante los tres años analizados (con tasas de variación interanuales de 1.58% entre 2022 y 2023, y de 1.54% entre 2023 y 2024), con lo cual la tasa media de variación entre 2022 y 2024 fue de 1.56%; es decir, dicha variable creció poco, aunque de manera constante durante los tres años. La tasa de personas que FOJAL (ahora PROJAL) capacitó por cada 10 000 personas en edad de trabajar mostró variaciones similares a la cantidad de personas capacitadas, pues si bien hubo un incremento importante entre 2022 y 2023 (al pasar de 12.83 a 15.97, o sea que aumentó un 24.47%), entre 2023 y 2024 se presentó una reducción importante (el valor de 2024 fue de 3.58, lo cual es el 77.58% menos que el año anterior). Con

estos valores, la tasa de personas capacitadas por cada 10 000 personas en edad de trabajar mostró una tasa media de variación anual de -47.17% de 2022 a 2024, lo cual evidencia el descenso de personas capacitadas por FOJAL (ahora PROJAL) durante 2024.

*b. Sobre el desempeño*

Para tener una aproximación a la contribución de FOJAL (ahora PROJAL) en la creación de MIPyME en el estado de Jalisco, se estimó un modelo de regresión lineal, en el cual la variable dependiente fue la tasa de micro, pequeñas y medianas empresas que se crearon entre un año (t) y el siguiente (t+1), por cada 10 000 personas en edad de trabajar (o en edad productiva, es decir, de 15 años y más) en un año (t). Como variable independiente se utilizó la tasa de personas capacitadas por cada 10 000 personas en edad productiva en los municipios de Jalisco. Dado que los datos que se utilizaron constituían un panel que incluía como unidades a los municipios de Jalisco en los que habitaban las personas que FOJAL (ahora PROJAL) capacitó a lo largo de 2022, 2023 y 2024, se estimó un modelo de efectos fijos, dado que se consideró que podría haber características propias de los municipios que pudieran afectar la creación de MIPyME. En la siguiente tabla se presenta un resumen de las variables que se incluyeron en el modelo.

**Tabla 16. Variables incluidas en el modelo de regresión**

Variable		2022	2023	2024	Total
Cantidad de municipios en los que se impartieron capacitaciones		118	124	103	345
Tasa de nuevas MIPyME por cada 10 000 personas en edad de trabajar	Promedio	3.03	187.42	9.84	71.3
	Rango	0.00 - 33.78	14.41 - 534.23	0.00 - 26.71	0.00 - 534.23
	Desviación estándar	3.99	82.81	6.46	100.29
Tasa de personas capacitadas por cada 10 000 personas en edad de trabajar	Promedio	15.98	27.16	3.58	16.30
	Rango	1.41 - 81.35	1.28 - 177.11	0.56 - 22.48	0.56 - 177.11
	Desviación estándar	15.86	30.29	3.30	22.53

Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos de capacitaciones que FOJAL (ahora PROJAL) proveyó a la ASEJ en respuesta a la Tercera Solicitud de Aclaración, y de las proyecciones de población del CONAPO, descargadas de <https://datos.gob.mx/dataset/proyecciones-de-poblacion> el 8 de octubre de 2025.

A partir de las variables mencionadas, se estimó el modelo de regresión que se presenta en la siguiente tabla. Además, se efectuaron las pruebas para corroborar que los supuestos del modelo se cumplieran, para validar que la relación entre la variable dependiente (la tasa de nuevas MIPyME por cada 10 000 personas en edad de trabajar) y la independiente (la tasa de personas capacitadas por cada 10 000 personas en edad de trabajar) no estuviera dada por el azar. Los resultados se presentan a continuación.

**Tabla 17. Modelo de regresión para la tasa de nuevas MIPyME por cada 10 000 personas en edad de trabajar en los municipios de Jalisco, 2022-2024<sup>1/</sup>**

	Coeficiente	Error estándar <sup>2/</sup>	Valor p	Intervalo de confianza al 95%
Tasa de personas capacitadas por cada 10 000 personas en edad de trabajar	2.95	0.37	8.16e-14***	2.22-3.67
<i>N</i>	345			
<i>R</i> <sup>2</sup>	0.22			

Fuente: elaboración propia con datos de las bases de datos de capacitaciones que FOJAL (ahora PROJAL) proveyó a la ASEJ en respuesta a la Tercera Solicitud de Aclaración, y de las proyecciones de población del CONAPO, descargadas de <https://datos.gob.mx/dataset/proyecciones-de-poblacion> el 8 de octubre de 2025.

\*\*\* Valor significativo al 99.99%.

1/ El promedio de los residuos fue cercano a 0, por lo cual se cumple el supuesto de linealidad; el valor p asociado a la prueba de Shapiro-Wilk fue menor a 0.05, por lo cual no se cumplió el supuesto de normalidad; el valor p de la prueba Breusch-Pagan fue menor a 0.05, por lo cual no se cumple el supuesto de homocedasticidad; la prueba Breusch-Godfrey/Wooldridge arrojó un valor p inferior a 0.05, por lo cual no se cumple el supuesto de independencia.

Si bien los resultados de la regresión muestran que al aumentar una unidad de la tasa de personas capacitadas por cada 10 000 personas en edad productiva, se podría esperar un aumento de prácticamente tres unidades en la tasa de nuevas MIPyME por cada 10 000 personas en edad productiva, entre los municipios en los que residían las personas que FOJAL (ahora PROJAL) capacitó entre 2022 y 2024 (este aumento, que corresponde con el coeficiente de la variable independiente, 2.95, y tuvo un valor p asociado muy bajo, por lo cual se considera que la probabilidad de que este resultado esté dado por el azar es muy baja, menor al 1%), y que el modelo puede explicar 22% de la varianza de la variable dependiente, según se observa en la *R*<sup>2</sup> (también llamada coeficiente de determinación), estos resultados deben tomarse con cautela, dado que el modelo no cumple con los supuestos de normalidad, homocedasticidad, ni independencia. Al no cumplir el supuesto de normalidad (que se refiere a que los errores del modelo, es decir, la

diferencia entre las predicciones y los valores reales de la variable dependiente, deben seguir una distribución normal), las pruebas de hipótesis pierden validez.

La presencia de heterocedasticidad (o el incumplimiento del supuesto de homocedasticidad) se da cuando la varianza de los términos del error no es constante, lo cual quiere decir que el modelo predice o ajusta la relación entre la variable dependiente y la variable independiente de mejor manera para unos casos que para otros (es decir, no es un modelo eficiente). Si bien la heterocedasticidad no conlleva a que la relación promedio entre ambas variables se ajuste de manera sesgada (es decir, que el coeficiente de regresión de la variable independiente sigue siendo, en promedio, correcto), esta situación causa problemas en los cálculos de los intervalos de confianza y de los valores p. Asimismo, el incumplimiento del supuesto de independencia (que puede darse porque los errores estén relacionados en el tiempo) afecta el cálculo de los errores estándar y de los valores p. Ante esta situación, la significancia estadística del coeficiente de regresión se puede poner en duda, dado que la heterocedasticidad y la dependencia afectan el cálculo del valor p y del intervalo de confianza. En razón de lo anterior, dado que el cálculo del valor p y del intervalo de confianza se ven afectados por el incumplimiento de estos dos supuestos, no se cuenta con evidencia de que la tasa de personas capacitadas sea una variable estadísticamente significativa que explique la tasa de nuevas MIPyME (ambas variables se deben de entender por cada 10 000 personas en edad de trabajar) en los municipios en los que hubo personas que FOJAL (ahora PROJAL) capacitó, entre 2022 y 2024.

Con base en el hallazgo, *se recomendó a FOJAL (ahora PROJAL) establecer mecanismos para que las MIR de sus programas presupuestarios cuenten con indicadores claros y consistentes para el seguimiento y evaluación de su gestión y sus resultados, de tal forma que esté en posibilidad de rendir cuentas sobre los servicios de capacitación que brinda, y de la incidencia que esto tenga en el fortalecimiento de la capacidad empresarial en las MIPyME de Jalisco.* Contar con indicadores claros para evaluar el desempeño en la provisión de capacitaciones permitiría al Fideicomiso cumplir con lo dispuesto en los incisos g, m, y n, de la Cláusula Cuarta del Octavo Convenio Modificatorio, relativos a incrementar la capacidad de gestión de los empresarios mediante asesoría, asistencia técnica y capacitación; la promoción de cursos de capacitación, asistencia técnica, y asesoría en general orientados a mejorar la capacidad administrativa, financiera y técnica de las MIPyME; y la promoción de la asistencia técnica para la consolidación de las MIPyME.

Como respuesta a la Recomendación 24-DAD-PR-003-303500-A-02, la entidad fiscalizada planteó como única actividad establecer grupos de trabajo –en los que participarán las Direcciones General, Jurídico y de Promoción– que tengan por

finalidad determinar indicadores en las MIR que sean claros y relevantes para la medición del desempeño en la provisión de capacitaciones. A pesar de que la respuesta del ente no ofrece mayor información respecto a las actividades específicas que se llevarán a cabo para asegurar que los grupos de trabajo desarrollen indicadores claros y relevantes, dicha actividad se orienta en el mismo sentido de la recomendación, pues el propósito de dichos grupos concuerda con la recomendación que formuló la ASEJ. Durante la etapa de seguimiento este Órgano Técnico verificará que las actividades específicas que ejecuten dichos grupos de trabajo se orienten a establecer indicadores claros y relevantes para medir el desempeño en la provisión de capacitaciones.

La actividad de mejora prevé un periodo de realización que va del 14 de mayo al 15 de julio de 2026, según la respuesta de la entidad auditada, con la finalidad de establecer indicadores pertinentes en el Anteproyecto de Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2027. El plazo propuesto resulta razonable, toda vez que los trabajos de los mencionados grupos se llevarían a cabo con suficiente antelación al ejercicio fiscal 2027. Además, el ente auditado comentó que durante 2026 no determinó indicadores relacionados con los servicios de capacitación, dado que su capacidad operativa y presupuestal se enfocó en la provisión de créditos de segundo piso. La entidad auditada expresó que de haber créditos de primer piso, el seguimiento y evaluación se harían mediante una plataforma llamada “PROJAL Academy”, aunque no ofreció más detalles de las características de la misma. Por tal motivo, no se tiene claridad de cómo la plataforma PROJAL Academy permita seguir y evaluar el desempeño. Por lo anterior, durante la etapa de seguimiento, este Órgano Técnico verificará su pertinencia para el seguimiento y la evaluación del desempeño en la provisión de capacitaciones.

El ente refirió que empleará memorándums y papeles de trabajo como medios de verificación de dicha actividad. Dado que en la respuesta no se explicitó el contenido de dichos documentos, estos medios de verificación resultan parcialmente adecuados para probar la atención de esta recomendación, por lo cual durante la etapa de seguimiento que lleve a cabo este Órgano Técnico se revisará que los papeles de trabajo y memorándums contengan evidencia de que los grupos de trabajo hayan establecido indicadores pertinentes para medir el desempeño con el que la entidad fiscalizable provea capacitaciones a MIPyME y personas.

#### **Recomendación 24-DAD-PR-004-303500-A-02**

El artículo 387 de la Ley General de Títulos determina que la constitución de los fideicomisos deberá constar siempre por escrito. De manera complementaria el artículo 30, numeral 2 de la Ley de Entidades Paraestatales establece que los fideicomisos públicos se constituyen mediante la celebración de un contrato de fideicomiso, mientras que en el artículo 41, numeral 1, incisos I, X, y XI, del mismo

instrumento normativo, se señala que en los contratos de creación de Fideicomiso se debe precisar, entre otras cosas, el objeto o fines de este, la forma de modificarlo y la duración o vigencia. En consecuencia, el contrato de fideicomiso de PROJAL (antes FOJAL) funge como el instrumento rector de sus fines institucionales y establece los mandatos a los que debe sujetarse. Este contrato fue celebrado originalmente en 1985 y el Contrato de Fideicomiso de PROJAL (antes FOJAL) actualizado mediante el Octavo Convenio Modificatorio celebrado el 15 de junio de 2012, constituye el principal instrumento normativo aplicable a la entidad fiscalizada para el ejercicio fiscal 2024.

Con relación a la provisión de servicios de capacitación, los incisos g, m, y n, del Octavo Convenio Modificatorio, establecen como fines de FOJAL (ahora PROJAL) entre otros, la propuesta efectiva de productos, servicios empresariales y de financiamiento, los cuales deben ser adecuados a cada sector, a cada región y a cada empresa e incrementar la capacidad de gestión de los empresarios mediante asesoría, asistencia técnica y capacitación; la promoción de cursos de capacitación, asistencia técnica, y asesoría en general orientados a mejorar la capacidad administrativa, financiera y técnica de las MIPyME; y la promoción de la asistencia técnica para la consolidación de las MIPyME.

Respecto a la necesidad de contar con registros administrativos, el artículo 55, fracción XIV, de la Ley para los Servidores Públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios, establece que los servidores públicos tienen la obligación de cuidar la documentación e información que se derive de su cargo. Al respecto, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, dispone en el artículo 25, fracción XXXIII, numeral 1, que los sujetos obligados (entre los cuales se encuentran los fideicomisos públicos estatales, según el artículo 24, fracción VII, de la misma Ley de Transparencia) deben constituir y mantener actualizado su sistema de archivo y de gestión documental. En este sentido, de acuerdo con el artículo 3, fracción IV, de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios, los documentos de uso cotidiano y los necesarios para realizar las funciones son considerados como archivo de trámite; mismos que de acuerdo con el artículo 120, fracción II, deben conservarse y registrarse.

Los artículos 31, fracción III, 40, 45, 46, 48 y 49 de la Ley de Archivos del Estado de Jalisco y sus Municipios regulan la gestión de documentos electrónicos de las organizaciones públicas de Jalisco. Por su parte, el artículo 31, numeral 2 de la Ley de Entidades Paraestatales establece que a los Fideicomisos con estructura le son aplicables, en lo conducente, las disposiciones legales y reglamentarias de los Organismos relativas a la integración, atribuciones y funcionamiento de la Junta de Gobierno y Dirección General, que no contravenga lo dispuesto por la legislación mercantil. En este sentido, el artículo 23 numeral 1, fracción XIV, del referente

normativo antes mencionado se señala que es atribución de la Dirección General recabar, organizar y publicar información estadística sobre el desempeño de la organización. En la cláusula Décima Segunda, inciso c, del Octavo Convenio Modificadorio, se establece que el Director General de FOJAL (ahora PROJAL) deberá llevar los registros con apego a las determinaciones del Comité Técnico.

Con base en estos criterios y a partir de la evidencia recabada, se obtuvo el siguiente hallazgo:

*Se identificaron inconsistencias en los registros administrativos relacionados con los servicios de capacitación correspondientes a los ejercicios fiscales 2022, 2023 y 2024, específicamente en las bases de datos Layout de Capacitación, las cuales presentan deficiencias en la integridad y precisión de la información, dado que los registros evidencian duplicidad de filas, inconsistencias en la validez de los datos reportados y omisiones que afectan la completitud de la información. Estas deficiencias inciden de manera negativa en la confiabilidad de los datos para monitorear la gestión de PROJAL respecto de los servicios de desarrollo empresarial otorgados a las personas y MIPyME capacitadas, y rendir cuentas acerca de su desempeño.*

*a. Sobre los registros administrativos*

Derivado del análisis multicriterio para valorar la calidad de las bases de datos referentes a la provisión de los servicios de capacitación que FOJAL (ahora PROJAL) proveyó durante el periodo que comprende de 2022 a 2024, se obtuvieron los resultados que se presentan a continuación.

**Tabla 18. Valoración de los registros administrativos de los servicios de capacitación**

Preguntas de valoración	Layout Capacitación diciembre 2022	Layout Capacitación diciembre 2023	Layout Capacitación diciembre 2024	Puntaje de valoración por pregunta
1. ¿Las filas en la base de datos presentan casos únicos?	0	0	0	0/3
2. ¿La base de datos presenta por lo menos una clave de identificación única que permite distinguir cada caso?	0	0	0	0/3
3. ¿Los casos en la base de datos presentan una sola unidad de observación?	1	1	1	3/3

Preguntas de valoración	Layout Capacitación diciembre 2022	Layout Capacitación diciembre 2023	Layout Capacitación diciembre 2024	Puntaje de valoración por pregunta
4. ¿En la base de datos se presentan valores en todas las celdas?	0	0	0	0/3
5. ¿Los valores en la base de datos son adecuados a la descripción de las variables?	0	0	0	0/3
6. ¿Los valores en la base de datos se encuentran dentro de un rango posible según la variable a la que corresponden?	0	0	0	0/3
7. ¿La base de datos cuenta con variables que permiten evaluar el desempeño del servicio?	1	1	1	3/3
Puntaje general	2/7 (28.5%)	2/7 (28.5%)	2/7 (28.5%)	6/21 (28.5%)

Fuente: elaboración propia a partir de la valoración de calidad de los registros administrativos efectuada con base en la información de las bases de bases de datos Layout Capacitación diciembre 2022, y Layout Capacitación diciembre 2023 y Layout Capacitación diciembre 2024 remitidas como respuesta al punto 3-01 de la Tercera Solicitud de Aclaración.

La aplicación del instrumento permitió observar que los registros administrativos de los servicios de capacitación presentan filas duplicadas, es decir, casos en los que todos los valores de las variables coinciden de manera exacta con los de otra fila. En este sentido, se identificaron 317 filas duplicadas en el Layout del año 2022, 465 en la base del año 2023 y 88 en el año 2024. Es importante señalar que, si bien los registros administrativos incluyen claves como la CURP y el RFC, estas corresponden a información de las personas usuarias y no a la identificación de los servicios de capacitación. De la misma manera, se presenta en la columna uno la variable denominada “No.” con valor numérico, sin embargo, esta corresponde al número de fila, y no una clave de identificación de las capacitaciones. En consecuencia, la valoración evidencia una inconsistencia en la calidad de los registros administrativos, al no contar con una clave única y filas únicas para los servicios, lo que imposibilita el análisis independiente de cada uno de ellos.

Por otra parte, la valoración constató que los tres registros administrativos presentan de manera significativa observaciones con valores faltantes. Asimismo, en las variables: Primer Apellido, Segundo Apellido, y Teléfono de las bases de datos 2022 y 2023 se identificaron valores inadecuados conformados por caracteres no válidos, como “0”, “3”, “-”, “.” y “A”. De manera específica, el Layout 2022 presentó 774 registros inadecuados en la variable Fecha de captura, los cuales, al carecer de los caracteres necesarios, impiden identificar el año de registro.

Adicionalmente, la base Layout 2024 también presentó datos que no corresponden a los valores esperados en las variables RFC, Calle y Colonia, debido a que presenta caracteres no válidos como: ".", ".." y "...", lo que genera ambigüedad respecto a si se trata de errores de captura o vacíos de información. Por otro lado, la variable Género registró 6 408 observaciones con la leyenda "FALSO" sin que sea claro en qué consiste la leyenda. Lo anterior evidencia afectaciones en la integridad y la claridad de los datos, lo que limita tanto la rendición de cuentas como la medición del desempeño de los servicios de capacitación.

El análisis de las variables mostró que los tres registros administrativos presentan valores que no corresponden con los rangos esperados. En el Layout 2022, la columna Fecha de captura registró 4 179 observaciones correspondientes a los años 2020 y 2021. De manera similar, en el año 2023 se detectaron 59 764 registros en la misma variable con fechas correspondientes a 2021 y 2022.

Asimismo, en el Layout 2024 se identificaron inconsistencias relevantes en el registro de fechas: en la variable *Fecha de capacitación* se detectaron 585 observaciones con la fecha 19/11/2025, las cuales resultan inválidas, dado que al momento del análisis dicha fecha correspondía a un evento aún no ocurrido. De igual forma, la variable *Año de reporte* presentó 1 251 registros con el valor 2014, que corresponden a datos diez años fuera del periodo de referencia establecido para la base de datos. Finalmente, se identificaron 52 registros con fecha de nacimiento 19/01/2025 y edad "-1", así como 136 registros con fecha de nacimiento 09/04/2024 y edad "0", valores que constituyen errores de registro, al ser totalmente incompatibles con los rangos esperados para dichas variables.

En resumen, las inconsistencias identificadas en los registros administrativos evidencian deficiencias en la integridad, validez y confiabilidad de las bases de datos de los servicios de capacitación. Estas limitaciones reducen la capacidad para contar con información que permita evaluar el desempeño de FOJAL (ahora PROJAL) y afectan la calidad de la rendición de cuentas respecto a la provisión de los servicios de desarrollo empresarial.

Con base en este hallazgo, *se recomendó, específicamente, a la Dirección General; a la Coordinación de Planeación Estratégica; y a la Dirección de Promoción, así como a las áreas que corresponda: a) registrar y sistematizar la información relacionada con los servicios de capacitación de manera consistente, que permita generar datos íntegros, precisos y válidos para realizar un seguimiento exhaustivo sobre la provisión de los servicios de desarrollo empresarial, y que le permita rendir cuentas sobre su desempeño.* Lo anterior, permitiría satisfacer lo establecido en el artículo 31, numeral 2 de la Ley de Entidades Paraestatales, que dispone que a los Fideicomisos con estructura les son aplicables, en lo conducente, las disposiciones legales y reglamentarias de los Organismos relativas a la integración, atribuciones y

funcionamiento de la Junta de Gobierno y Dirección General, que no contravenga lo dispuesto por la legislación mercantil; así como con el artículo 23 numeral 1, fracción XIV, del referente normativo antes mencionado, el cual señala que es atribución de la Dirección General recabar, organizar y publicar información estadística sobre el desempeño de la organización; y la cláusula Décima Segunda, inciso c, del Octavo Convenio Modificadorio donde se establece que el Director General de FOJAL (ahora PROJAL) deberá llevar los registros con apego a las determinaciones del Comité Técnico Contrato de Fideicomiso.

Como respuesta a la Recomendación 24-DAD-PR-004-303500-A-02, la entidad fiscalizada planteó como única actividad el desarrollo de un grupo de trabajo integrado por la Dirección General, la Coordinación de Planeación Estratégica, la Dirección de Promoción y las áreas que correspondan, para la creación y operación de la Plataforma PROJAL Academy, con el propósito de registrar y sistematizar la información de manera consistente y generar datos íntegros, precisos y válidos que permitan realizar un seguimiento exhaustivo de la provisión de los servicios de capacitación. A pesar de que la actividad planteada por la entidad fiscalizada resulta insuficiente, en tanto carece de precisión, de mecanismos de operación y de la definición de actividades específicas para asegurar los resultados esperados, esta se orienta en el mismo sentido que la recomendación emitida. Por lo tanto, durante la etapa de seguimiento, este Órgano Técnico verificará que las medidas específicas que se lleven a cabo garanticen el registro y la sistematización de la información sobre los servicios de capacitación de manera consistente, a fin de generar datos íntegros, precisos y válidos que permitan el seguimiento exhaustivo de la provisión del servicio y la rendición de cuentas sobre su desempeño.

El periodo fijado por la entidad fiscalizada para el desarrollo de la actividad, comprende del 1 de octubre de 2025 al 30 de enero de 2026, destinado a la construcción y liberación de la plataforma. Dicho periodo fijado para la realización de la actividad es adecuado ya que permitirá a la entidad auditada procesar la información necesaria para liberar la Plataforma PROJAL Academy.

Los medios de verificación definidos por el ente auditado para evidenciar la creación y operación de la Plataforma PROJAL Academy son: la Plataforma PROJAL Academy; las bases de datos generadas mediante la plataforma; y los diplomas de las capacitaciones. En conjunto, dichos medios de verificación se consideran adecuados, en tanto que la plataforma y las bases de datos generadas en la misma, se consideran evidencias suficientes para verificar el registro y la sistematización de la información sobre los servicios de capacitación, así como verificar la integridad, precisión y validez de los datos que se generen a través de la plataforma. Por otro lado, como comentario general, la entidad fiscalizada manifestó que el sistema de

capacitación PROJAL Academy se encontraba en etapa de prueba al momento de emitir su respuesta.

### **Recomendación 24-DAD-PR-005-303500-A-02**

El artículo 387 de la Ley General de Títulos dispone que la constitución de los fideicomisos deberá constar siempre por escrito. De manera complementaria, el artículo 30, numeral 2 de la Ley de Entidades Paraestatales establece que los fideicomisos públicos se constituyen mediante la celebración de un contrato. En consecuencia, el contrato de fideicomiso de PROJAL funge como el instrumento rector de sus fines institucionales y establece los mandatos a los que debe sujetarse. Este contrato fue celebrado originalmente en 1985 y el Contrato de Fideicomiso de PROJAL (antes FOJAL) actualizado mediante el Octavo Convenio Modificadorio, constituye el principal instrumento normativo aplicable a la entidad fiscalizada para el ejercicio fiscal 2024.

Por otra parte, el artículo 23, fracciones I, II y III de la Ley de Fomento al Emprendimiento establece para FOJAL (ahora PROJAL) atribuciones específicas orientadas al fomento de programas de apoyo al emprendimiento tradicional y de alto impacto; al desarrollo del Sistema Estatal de Financiamiento al Emprendimiento; así como la creación de fondos de capital privado y la inversión ángel.

En relación con la provisión de servicios de capacitación, la cláusula Cuarta, incisos g, m, y n, del Octavo Convenio Modificadorio, establecen como fines de FOJAL (ahora PROJAL) entre otros, la propuesta efectiva productos y servicios empresariales acordes a cada sector a cada región y a cada empresa que permita incrementar la capacidad de gestión de los empresarios mediante asesoría, asistencia técnica y capacitación; la promoción de cursos de capacitación, asistencia técnica, y asesoría en general orientados a mejorar la capacidad administrativa, financiera y técnica de las MIPyME; y la promoción de la asistencia técnica para la consolidación de las MIPyME.

Acerca de la necesidad de contar con un marco operativo, el artículo 134 de la Constitución Política Mexicana establece que los recursos económicos de los que disponen las entidades federativas deben administrarse con eficacia, eficiencia y economía. En este aspecto, en el orden estatal, el artículo 31, numeral 2 de la Ley de Entidades Paraestatales establece que a los Fideicomisos con estructura le son aplicables, en lo conducente, las disposiciones legales y reglamentarias de los Organismos relativas a la integración, atribuciones y funcionamiento de la Junta de Gobierno y Dirección General, que no contravenga lo dispuesto por la legislación mercantil. En este sentido, en el artículo 23, numeral 1, fracción IX del referente normativo antes mencionado se señala que es atribución de la Dirección General establecer las medidas y mecanismos que aseguren la calidad, eficacia y eficiencia

en la operación del Organismo. Además, el artículo 5, numeral 1, fracción XII en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco establece que las entidades y dependencias de la Administración Pública del Estado tienen la atribución de expedir los acuerdos, circulares, instructivos, bases o manuales administrativos necesarios para el correcto funcionamiento del ente público a su cargo. Adicionalmente, el artículo 37, numeral 1, fracción II de la Ley de Entidades Paraestatales establece que es atribución del Comité Técnico de los fideicomisos aprobar los manuales de organización y de procedimientos de la estructura administrativa aplicable. De la misma manera, la cláusula Octava, inciso b, del Octavo Convenio Modificadorio establece que es atribución de dicho Comité Técnico expedir y aprobar el Manual General de Procesos del Fideicomiso y el Manual Maestro de Financiamiento y Crédito.

Con base en estos criterios y a partir de la evidencia recabada, se obtuvo el siguiente hallazgo:

*Se identificaron inconsistencias en el marco operativo relacionado con los servicios de capacitación, específicamente se evidencia la fragmentación, desarticulación y falta de trazabilidad entre los instrumentos operativos, las fuentes de información y los registros administrativos. Esta situación genera ambigüedades en la interpretación de las características, condiciones y procesos asociados con la provisión de los servicios de desarrollo empresarial, e incide negativamente en la claridad y orientación estratégica con que se proveyeron los servicios de capacitación.*

*a. Sobre la articulación del marco operativo*

Derivado de la revisión de los instrumentos institucionales vigentes para el ejercicio fiscal 2024, remitidos por la entidad fiscalizada, se identificaron procesos vinculados con la provisión de los servicios de capacitación en el Manual Maestro de Financiamiento y Crédito, el Manual de Gestión y Calidad y la Cédula del Proceso General de Servicios de Desarrollo Empresarial. En este análisis se encontraron dos procesos aplicables a la provisión de dichos servicios, en los cuales se establece de manera específica la participación de las personas beneficiarias. Ambos procesos se representan en el gráfico 1.

El Gráfico 1, parte A, describe el proceso señalado en la sección 8.5.2, Identificación y trazabilidad (p. 35) del Manual de Gestión de Calidad, mientras la sección B muestra el segundo proceso identificado en el Manual Maestro de Financiamiento y Crédito para los financiamientos de primer piso.

**Gráfico 1. Procesos para el acceso a los servicios de capacitación**

**A. Según el Manual de Gestión de Calidad**



**B. Según el Manual Maestro de Financiamiento y Crédito**



Fuente: elaboración propia con información de FOJAL (ahora PROJAL) *Manual de Gestión de Calidad*, 2018, s/r, 43 pp; y, *Manual Maestro de Financiamiento y Crédito*, 2021, s/r 102 pp.

Los procesos representados en las secciones A y B permiten identificar que la principal diferencia entre ambos radica en su punto de partida. El proceso de la sección A inicia con la inscripción y registro a los servicios de desarrollo empresarial, continúa con la clasificación del Perfil de Desarrollo Empresarial y concluye con la vinculación a los servicios de financiamiento. En contraste, el proceso de la sección B parte de la identificación del financiamiento y finaliza con la vinculación a los servicios de capacitación y Modelos de Emprendimiento. En este sentido, la principal diferencia se centra en el elemento que determina el inicio del flujo operativo y, en consecuencia, los criterios con los que se define la orientación y el perfilamiento de los servicios de capacitación dirigidos a las personas beneficiarias.

Derivado de lo anterior, durante el desarrollo del Grupo Focal efectuado con personal de FOJAL, se indagó cuál de los dos procesos representados en las secciones A y B se encontraba vigente durante los ejercicios 2022, 2023 y 2024, o, en su caso, si ambos estuvieron vigentes o existía algún otro proceso implementado en ese periodo. Como respuesta, el Coordinador de Academia confirmó que el proceso implementado por la entidad para la provisión de los servicios de capacitación corresponde al establecido en el Manual de Gestión y Calidad (2018).

Por otra parte, el Proceso General de Servicios de Desarrollo Empresarial (P-DEEM-01) establece cinco subprocesos para la provisión del entregable, los cuales corresponden a: Gestión de Contratación, Programación, Evaluación de los Servicios, Creación de Contenidos y Gestión de Pagos. Sin embargo, se identificó que dichos subprocesos no incorporan de manera clara y consistente los procedimientos previstos en el Manual de Gestión y Calidad (2018) y en el Manual

Maestro de Financiamiento y Crédito (2021). Lo anterior, evidencia la fragmentación y desarticulación del marco operativo para la provisión de los servicios de capacitación.

En relación con las características de los servicios de capacitación, se identificó que el Manual Maestro de Financiamiento y Crédito (2021) establece cuatro Modelos de Emprendimiento desarrollados por la Academia FOJAL (ahora PROJAL): 1) Incubación Tradicional de Negocios, 2) Institucional para la Competitividad de las PyMEs, 3) Social Colaborativo, y 4) Emprendimiento de Alto Impacto. Dichos modelos se encuentran vinculados con la provisión de los servicios financieros, tal como se muestra en la siguiente Tabla.

**Tabla 19. Vinculación de los Modelos de Emprendimiento, instrumentos financieros**

Tipo de Financiamiento	Productos financieros	Modelo Social Colaborativo (MESC)	Modelo Incubación Tradicional de Negocios (MITN)	Modelo Institucional para la Competitividad de las Pymes (MEICP)	Modelo Emprendimiento de Alto Impacto (MEAI)
Primer Piso	FOJAL Emprende		Se presenta vinculación		
	FOJAL Avanza			Se presenta vinculación	
	FOJAL Consolida				
Segundo Piso	FOJAL Microcrédito	Se presenta vinculación			
	FOJAL Garantías Enfoque Regional			Se presenta vinculación	
	FOJAL Garantías Enfoque Sectorial				
	FOJAL Capital				Se presenta vinculación

Fuente: elaboración propia a partir de la información de FOJAL (ahora PROJAL) *Manual Maestro de Financiamiento y Crédito*, 2021.

Por su parte, el Manual de Desarrollo Empresarial (2022) establece un Modelo de Desarrollo Empresarial, donde se define y segmenta a la población objetivo conforme a seis etapas de emprendimiento, denominadas perfiles del modelo de desarrollo empresarial: 1) Ideación, 2) Preincubación, 3) Incubación Tradicional, 4) Tradicional de Escalamiento, 5) Aceleración Institucional, y 6) Innovación y Alto

Impacto. Estos seis perfiles, a su vez, se encuentran vinculados con los productos financieros de FOJAL (ahora PROJAL) tal como se muestra en la Tabla 20.

**Tabla 20. Vinculación de los Perfiles de Emprendimiento, instrumentos financieros**

Tipo	Productos financieros	Ideación	Preincubación	Incubación Tradicional	Tradicional de Escalamiento	Aceleración Institucional	Innovación y Alto Impacto	
Primer Piso	FOJAL Emprende			Se presenta vinculación				
	FOJAL Avanza							Se presenta vinculación
	- FOJAL Consolida - FOJAL PyME - FOJAL PyME- Plus							Se presenta vinculación
Segundo Piso	FOJAL Microcrédito	Se presenta vinculación	Se presenta vinculación	Se presenta vinculación	Se presenta vinculación			
	FOJAL PyME Fondeo							
	FOJAL Garantías Enfoque Sectorial				Se presenta vinculación			
	FOJAL Capital					Se presenta vinculación		

Fuente: elaboración propia a partir de la información de FOJAL (ahora PROJAL) Manual de Desarrollo Empresarial, 2022.

**b. Sobre la trazabilidad de los registros**

En una etapa posterior el análisis de los contratos celebrados por FOJAL (ahora PROJAL) con los prestadores de servicios para la provisión de capacitación, vigentes durante los ejercicios fiscales 2022, 2023 y 2024 y remitidos por la entidad fiscalizada, permitió identificar que, de los 83 contratos revisados, los 40 correspondientes al año 2022 incluyen en el Anexo 1. Cédula de Desarrollo Empresarial un apartado denominado “Esquema General de Desarrollo Empresarial y los servicios asociados”, así como otro en el que se establecen los cuatro Modelos de Emprendimiento y Aceleración: Emprendimiento Social Colaborativo, Emprendimiento Tradicional de Negocios, Alto Impacto y Aceleración Institucional para las PyMEs. Asimismo, incluyen en el Anexo A. “Áreas temáticas y perfil para capacitación de los Modelos de Emprendimiento”.

Por otra parte, los 43 contratos celebrados durante los años 2023 y 2024 presentan modificaciones respecto a los apartados contenidos en el Anexo 1. Cédula de

Servicios de Desarrollo Empresarial, mencionados anteriormente. En estos años, los apartados denominados “Esquema General de Desarrollo Empresarial y los servicios asociados” y “Modelos de Emprendimiento y Aceleración” fueron eliminados y sustituidos por los apartados titulados “Etapas y Perfiles de Emprendimiento y Madurez”, y “Perfiles de Emprendimiento”, este último establece seis tipos de perfiles: 1) Ideación, 2) Preincubación, 3) Incubación Tradicional, 4) Tradicional de Escalamiento, 5) Aceleración Institucional, y 6) Innovación y Alto Impacto. Asimismo, el Anexo A establece las “Áreas temáticas, perfil del prestador de servicios del Modelo de Desarrollo Empresarial y sus perfiles”.

Lo anterior evidencia que los servicios de desarrollo empresarial establecidos en las cédulas de los 40 contratos correspondientes al año 2022 se encuentran vinculados con los Modelos de Emprendimiento, mientras que los 43 contratos correspondientes a los años 2023 y 2024 se encuentran vinculados con los Perfiles de Emprendimiento.

No obstante, la revisión de los registros administrativos *Layout* de capacitación relacionados con la provisión de los servicios otorgados durante los años 2022, 2023 y 2024 permitió identificar que, para cada uno de los servicios registrados, se establecieron dos variables: una correspondiente al Modelo de la Academia y otra al Perfil de Desarrollo. En este sentido, los datos contenidos en las bases de información permitieron identificar una relación entre los Modelos de Emprendimiento y los Perfiles de Emprendimiento, tal como se muestra en la siguiente Tabla.

**Tabla 21. Vinculación entre los Modelos de Emprendimiento y Perfiles de Desarrollo Empresarial con base en los Layout de capacitación de los ejercicios fiscales, 2022-2024**

Modelos de Emprendimiento	Perfiles de Desarrollo Empresarial						
	Año	Ideación	Preincubación	Incubación Tradicional	Tradicional en Escalamiento	Aceleración Institucional	Innovación y Alto Impacto
Incubación Tradicional de Negocios	2022	Se presenta vinculación	Se presenta vinculación	Se presenta vinculación	Se presenta vinculación		
	2023						
	2024	Se presenta vinculación					
Institucional para la Competitividad de las Pymes	2022					Se presenta vinculación	
	2023				Se presenta vinculación		
	2024						

Modelos de Emprendimiento	Perfiles de Desarrollo Empresarial						
	Año	Ideación	Preincubación	Incubación Tradicional	Tradicional en Escalamiento	Aceleración Institucional	Innovación y Alto Impacto
Social Colaborativo	2022	Se presenta vinculación	Se presenta vinculación				
	2023						
	2024			Se presenta vinculación			
Emprendimiento de Alto Impacto	2022						Se presenta vinculación
	2023						
	2024						

Fuente: elaboración propia a partir de la información las bases de datos remitidas como respuesta al en el punto 3-01 de la Tercera Solicitud de Aclaración 0-12 Layout Capacitación diciembre 2022.xlsx; 0-12 Layout Capacitación diciembre 2023.xlsx; y 0-12 Layout Capacitación diciembre 2024.xlsx.

Lo anterior evidencia una inconsistencia en la información presentada, ya que, si bien los instrumentos normativos que regulan los servicios de desarrollo empresarial y la evidencia documental (como los contratos de prestadores de servicios) no establecen una relación explícita entre los Modelos de Emprendimiento y los Perfiles de Emprendimiento, los registros administrativos sí refieren una vinculación entre ambos, lo que genera ambigüedad respecto a su utilidad para la provisión de los servicios de capacitación.

Ante la desarticulación y fragmentación de la información, el equipo auditor solicitó al personal de FOJAL (ahora PROJAL) en el Grupo Focal, precisar la relación existente entre los Modelos de Emprendimiento y los Perfiles de Emprendimiento, así como los criterios empleados para clasificar a la población beneficiaria dentro de los servicios de desarrollo empresarial y de capacitación.

Como resultado, la entidad fiscalizada confirmó que los Modelos y los Perfiles de Emprendimiento no se encuentran relacionados entre sí, dado que la clasificación de la población objetivo se realiza con base en el tipo de servicio financiero aplicado o en la necesidad financiera de la persona beneficiaria, y que la categorización en perfiles o modelos ocurre de forma posterior. Asimismo, el personal de FOJAL (ahora PROJAL) señaló que las personas beneficiarias pueden participar en cualquiera de los modelos, conforme a las características de sus actividades económicas y necesidades financieras.

En resumen, el marco operativo de FOJAL (ahora PROJAL) presenta fragmentación y falta de trazabilidad, derivadas de la desarticulación entre los instrumentos normativos, las fuentes de información y los registros administrativos vinculados con

los servicios de capacitación. Esta condición genera ambigüedades en la interpretación de las características, condiciones y procesos asociados con la provisión de los servicios de desarrollo empresarial, así como inconsistencias en la vinculación entre los Modelos y los Perfiles de Emprendimiento. En consecuencia, ello incidió negativamente en la claridad y en la orientación estratégica con que se proveyeron dichos servicios, al dificultar la definición precisa de los criterios de categorización y clasificación de la población beneficiaria, así como de los servicios otorgados durante los ejercicios fiscales 2022, 2023 y 2024.

Con base en el presente hallazgo, *se recomendó específicamente a la Dirección General, a la Coordinación de Planeación Estratégica y a la Dirección de Promoción, así como a las áreas que correspondan: vincular y articular los instrumentos operativos relacionados con los servicios de desarrollo empresarial, a fin de establecer con coherencia y trazabilidad las características y orientaciones específicas de dichos servicios, de tal forma que se asegure contar con mecanismos de control operativos, que orden los contenidos de las fuentes de información y los registros administrativos sobre la prestación de esos servicios de capacitación.* Lo anterior, permitiría satisfacer lo establecido en el artículo 31, numeral 2 de la Ley de Entidades Paraestatales la cual dispone que, a los Fideicomisos con estructura les son aplicables, en lo conducente, las disposiciones legales y reglamentarias de los Organismos relativas a la integración, atribuciones y funcionamiento de la Junta de Gobierno y Dirección General, que no contravenga lo dispuesto por la legislación mercantil; así como con el artículo 23 numeral 1, fracción XIV, del referente normativo antes mencionado, el cual señala que es atribución de la Dirección General establecer las medidas y mecanismos que aseguren la calidad, eficacia y eficiencia en la operación del Organismo; así como, el artículo 5, numeral 1, fracción XII en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, el cual establece que las entidades y dependencias de la Administración Pública del Estado tienen la atribución de expedir los acuerdos, circulares, instructivos, bases o manuales administrativos necesarios para el correcto funcionamiento del ente público a su cargo; el artículo 37, numeral 1, fracción II de la Ley de Entidades Paraestatales que establece como atribución del Comité Técnico de los fideicomisos aprobar los manuales de organización y de procedimientos de la estructura administrativa aplicable; y la cláusula Octava, inciso b, del Octavo Convenio Modificadorio donde establece que es atribución de dicho Comité Técnico expedir y aprobar el Manual General de Procesos del Fideicomiso y el Manual Maestro de Financiamiento y Crédito.

Como respuesta a la Recomendación 24-DAD-PR-005-303500-A-02, la entidad fiscalizada planteó como única actividad el desarrollo de un grupo de trabajo con la Dirección General, la Coordinación de Planeación Estratégica, la Dirección de Promoción y las áreas que correspondan, para la actualización y operación de la

normativa y los mecanismos relacionados con los servicios de capacitación, con la finalidad de mantener coherencia en la operación de dichos servicios y asegurar que los mecanismos de control operativos que ordenan los contenidos de las fuentes de información y los registros administrativos cuenten con coherencia y trazabilidad. Dicha actividad y sus resultados esperados son parcialmente congruentes con los aspectos de la recomendación, debido a que la actividad y sus resultados no prevén asegurar la coherencia y la trazabilidad de las características y orientaciones específicas de los servicios de capacitación; además, la actividad planteada por la entidad fiscalizada resulta insuficiente, en tanto carece de precisión, de mecanismos de operación y de la definición de actividades específicas para asegurar los resultados esperados. En este sentido, durante la etapa de seguimiento que desahogue este Órgano Técnico verificará que las medidas específicas que se lleven a cabo garanticen la vinculación y articulación de los instrumentos operativos, a fin de establecer con coherencia y trazabilidad las características y orientaciones específicas de dichos servicios, y el desarrollo de los mecanismos operativos de control correspondientes a las fuentes de información y registros administrativos relacionados con los servicios de capacitación.

La entidad fiscalizada comunicó que la actividad de mejora inició el 1.º de abril de 2025 y la fecha de conclusión es el 31 de diciembre de 2026. El periodo propuesto resulta adecuado, toda vez que los plazos fijados se encuentran dentro de un rango de duración razonable para que PROJAL actualice de manera vinculada y articulada los instrumentos operativos relacionados con los servicios de capacitación y desarrolle sus mecanismos de control operativo correspondientes.

Los medios definidos por PROJAL para verificar la actualización y operación de la normativa y los mecanismos relacionados con los servicios de capacitación son: la Plataforma PROJAL Academy, el Convenio Modificadorio del Contrato del Fideicomiso y los manuales de operación que regulen los servicios de capacitación y/o las cédulas de productos. Dichas evidencias son suficientes y adecuadas para verificar la vinculación y articulación de los instrumentos operativos relativos a los servicios, así como su coherencia y trazabilidad en las características y orientaciones de los servicios.

## **VI. Acciones derivadas de la fiscalización**

Derivado de los procedimientos de auditoría aplicados, se identificaron cinco hallazgos y se formularon igual cantidad de recomendaciones. La entidad fiscalizada definió medidas de atención para las cinco recomendaciones.

Las recomendaciones derivadas del presente ejercicio de auditoría se clasificaron en los siguientes tipos: 1) las recomendaciones de eficacia, que están orientadas hacia la mejora en el cumplimiento de objetivos y metas; y 2) las recomendaciones de

gestión, orientadas hacia aspectos relacionados con el marco operativo o de resultados, que contribuyan a corregir y mejorar el desempeño.

**Tabla 22. Resumen de estatus de las recomendaciones**

<b>Recomendación</b>	<b>Tipo de recomendación</b>	<b>Tipo de respuesta del ente</b>	<b>Estatus</b>
24-DAD-PR-001-303500-A-02	De Gestión y de Eficacia	Medida de atención	Con medidas de atención en proceso
24-DAD-PR-002-303500-A-02	De Gestión	Medida de atención	Con medidas de atención en proceso
24-DAD-PR-003-303500-A-02	De Gestión y de Eficacia	Medida de atención	Con medidas de atención en proceso
24-DAD-PR-004-303500-A-02	De Gestión	Medida de atención	Con medidas de atención en proceso
24-DAD-PR-005-303500-A-02	De Gestión	Medida de atención	Con medidas de atención en proceso

Fuente: elaboración propia.

**Contenido**

<b>I. Objeto y objetivos de la revisión</b>	<b>1</b>
<b>II. Alcance</b>	<b>2</b>
<b>III. Desarrollo de trabajos de auditoría</b>	<b>3</b>
<b>IV. Procedimientos aplicados</b>	<b>3</b>
<b>V. Informe final de la revisión</b>	<b>9</b>
Resultado 1. Sobre el desempeño de PROJAL (antes FOJAL) en la provisión de servicios financieros a las MIPyME	9
Recomendación 24-DAD-PR-001-303500-A-02	11
Recomendación 24-DAD-PR-002-303500-A-02	27
<b>Resultado 2. Sobre el desempeño de PROJAL (antes FOJAL) en la provisión de capacitación a las MIPyME</b>	<b>35</b>
Recomendación 24-DAD-PR-003-303500-A-02	36
Recomendación 24-DAD-PR-004-303500-A-02	47
Recomendación 24-DAD-PR-005-303500-A-02	53
<b>VI. Acciones derivadas de la fiscalización</b>	<b>61</b>