

ProMéxico

Proyectos para la Atracción de Inversión Extranjera Estratégica

Auditoría de Desempeño: 16-3-10K2W-07-0377

Auditoría Núm.: 377-DE

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar que el otorgamiento de subsidios contribuyó al incremento en la inversión extranjera directa en sectores estratégicos.

Alcance

La auditoría corresponde a la revisión del ejercicio 2016 y el alcance temático comprendió el otorgamiento de los subsidios para el desarrollo de proyectos estratégicos; el diseño del Pp U004 “Proyectos Estratégicos para la Atracción de Inversión Extranjera”; la integración de los expedientes de los proyectos estratégicos; la contribución de los subsidios en el incremento de la atracción de la inversión extranjera directa en sectores estratégicos; el seguimiento y la supervisión que ProMéxico realizó a las empresas beneficiarias; el costo beneficio de los recursos aplicados, así como los mecanismos de evaluación, control, y seguimiento.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes, para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del Pp U004 “Proyectos Estratégicos para la Atracción de Inversión Extranjera Estratégica”.

Antecedentes

En 1937, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), se constituyó el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) encargado de apoyar la inversión extranjera. Posteriormente, en 1986, con el propósito de consolidar y maximizar los esfuerzos de apoyo al comercio exterior, se le asignaron las funciones de promoción y regulación comercial a BANCOMEXT y, en conjunto con la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) (hoy Secretaría de Economía), se suscribió un convenio para promover la inversión foránea en México.^{1/}

^{1/} BANCOMEXT, “Transmisión de la actividad promocional de Comercio Exterior y Atracción de Inversión Extranjera Directa del Fideicomiso ProMéxico”, México, 2008, p. 14.

A partir de la expedición de la Ley de Inversión Extranjera (LIE) en 1993, su reforma en 1996 y su reglamento en 1998, se flexibilizó la regulación para el establecimiento de la Inversión Extranjera Directa (IED) en el país. En la exposición de motivos de la LIE se reconoció que “los flujos internaciones de capital [...] han permitido la introducción y difusión de nuevas tecnologías; así como la generación de fuentes de empleo más productivo y mejor remunerado [...] coadyuvando al crecimiento económico sostenido”, por lo que se requería ampliar la cobertura sectorial de los beneficios de la inversión extranjera y su diversificación.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, el Gobierno Federal reconoció el desaprovechamiento de los flujos internacionales de inversión, los cuales debían aumentar en volumen e incidir en la modernización tecnológica, derivado de “una estructura económica con severas distorsiones y rigideces, proclive a la ineficiencia e inhibitoria de la inversión productiva”.

En el PND 2001-2006, se destacó que “la inversión extranjera se transformó en uno de los factores más importantes para el desarrollo económico, sobre todo porque, paulatinamente, las empresas dejaron de ser nacionales en su comportamiento, para convertirse en instituciones cada vez más cercanas a la lógica internacional”,^{2/} reiterando la necesidad de promover a nuestro país en el exterior para identificar y diversificar oportunidades de inversión.

Para el periodo 2006-2012, los documentos de mediano plazo señalaron que la política exterior debía servir como palanca para promover el desarrollo humano sustentable y, para ello, se requería de una acción resuelta que identificara nítidamente a nuestro país como una opción atractiva y segura para invertir, a fin de generar empleos que permitieran a la ciudadanía desarrollarse a plenitud. Esta idea se materializó en el Programa Sectorial de Economía 2007-2012,^{3/} el cual definió líneas estratégicas y de acción para la atracción de la inversión extranjera directa, entre las cuales, se estableció la constitución del fideicomiso público ProMéxico.

En cumplimiento de lo establecido en el Decreto^{4/} del 13 de junio de 2007 y su modificación del 29 de febrero de 2008, la promoción al comercio exterior y de atracción de la inversión extranjera directa que llevaba el área de Desarrollo Exportador de BANCOMEXT pasó a formar parte del Fideicomiso Público ProMéxico constituido ante la necesidad de un mejor encause de los recursos públicos, así como la implementación de estrategias que mejoraran la promoción de la atracción de inversión extranjera directa, como una actividad prioritaria.

El 25 de marzo de 2009 se aprobaron los “Lineamientos para el Otorgamiento de Apoyos a Proyectos Estratégicos para la Atracción de Inversión Extranjera”, con los cuales inició el Programa presupuestario U004 “Proyectos Estratégicos para la Atracción de Inversión Extranjera”, que inició operaciones en agosto del mismo año.

^{2/} Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, “3. México: hacia un despegue acelerado”, p. 18

^{3/} Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 2008.

^{4/} Presidencia de la República, Decreto por el que se ordena la constitución del Fideicomiso público considerado entidad paraestatal denominado ProMéxico, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de junio de 2007.

En el diagnóstico del PND 2013-2018, el Gobierno Federal reconoció que la IED se encontraba estancada.

Para atender este problema, en 2016, ProMéxico implementó el Pp U004 para otorgar subsidios que financien proyectos estratégicos a fin de incrementar la inversión extranjera directa. En 2016, el Pp U004 ejerció 360,025.1 miles de pesos, cifra inferior en 16.5% al presupuesto aprobado en el PEF por 431,224.2 miles de pesos.

Resultados

1. *Diseño del Pp U004*

En 2016, ProMéxico contó con los “Lineamientos para el otorgamiento de apoyos del programa de proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera, Fondo ProMéxico”, los cuales incluyeron criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad y selectividad, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ya que en éstos se tiene identificada la población objetivo; montos máximos por beneficiario y porcentaje del costo del programa; se establecieron mecanismos para el seguimiento, supervisión y evaluación del Pp U004, así como para la coordinación con las dependencias y entidades, a fin de evitar la duplicación de recursos; sin embargo, no establecieron fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo en recursos presupuestarios, lo que representa un riesgo que pudiera obstaculizar el logro de los objetivos y metas del programa.

16-3-10K2W-07-0377-07-001 Recomendación

Para que ProMéxico considere investigar las causas por las cuales en 2016, no estableció en los "Lineamientos para el otorgamiento de apoyos del programa de proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera, Fondo ProMéxico" fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia y una disminución o cancelación de los apoyos con cargo en recursos presupuestarios y, con base en ello, establezca los mecanismos que le permitan allegarse de recursos, a fin de evitar una disminución o cancelación de los apoyos con cargo a recursos presupuestarios, en términos del artículo 75, fracción VI, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

2. *Integración de los expedientes de los proyectos estratégicos*

En 2016, ProMéxico realizó la integración de expedientes mediante las etapas de administración y seguimiento, de las cuales, en la primera, se identificaron deficiencias, ya que con la revisión de los ocho expedientes de las empresas beneficiadas, se identificó que seis casos se integraron de conformidad con los “Lineamientos para el otorgamiento de apoyos del programa de proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera, Fondo ProMéxico”; en un caso, en el expediente con número de folio U004_000020, no se identificó el formato para la aplicación de la evaluación paramétrica y, en otro, con núm. de folio U004_000040, no se encontró evidencia documental del resultado de dicha evaluación

ni el convenio de adhesión, documentos en donde se determina la viabilidad de los proyectos de inversión extranjera directa en México, así como de los compromisos contraídos por las empresas beneficiadas, de lo anterior se desprende que el fideicomiso presentó deficiencias en el registro de su información, lo que representa un riesgo para la aprobación de los proyectos a beneficiar.

Respecto de la etapa de seguimiento, se constató que los ocho expedientes cumplieron con la evidencia de solicitud y recepción de los informes de avance, de seguimiento y anual, así como el comparativo anual para presentar al Subcomité de Apoyo a la Inversión Extranjera (SAIE); y el seguimiento y resolución del SAIE, en los que se registró la información correspondiente a los resultados anuales del análisis y la revisión que la Unidad de Apoyos y Relaciones Institucionales (UARI) realiza a la información y documentación entregada por las empresas beneficiarias para comprobar la inversión, el empleo y las metas del proyecto de inversión para el cual recibió apoyo.

ProMéxico, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, adoptó como medida de control instaurar la revisión mensual de los expedientes de los proyectos apoyados, a efecto de que estén actualizados y debidamente integrados, con lo que se solventa lo observado.

Asimismo, mediante los oficios núm. UAF/DRCMR/039/2017 y UAF/DRCMR/044/2017 del 5 y 26 de septiembre de 2017, informó que respecto del expediente con número de folio U004_000020, "(...) al momento en el que se le asignó folio a dicho proyecto, el "Formato para la Aplicación de la Evaluación Paramétrica" llevaba como nombre "Formato para el Análisis de Proyectos del Fondo ProMéxico (...)", situación que acreditó, ya que en el formato se identifica la evaluación al proyecto que incluye sus generales, impacto en el mercado local e internacional; innovación y desarrollo; vinculación académica, capacitación e investigación y desarrollo, así como impacto ambiental y social. Respecto del folio U004_000040, ProMéxico proporcionó el convenio de adhesión, así como el informe de evaluación del proyecto de inversión para comprobar la viabilidad del proyecto.

3. Contribución del Pp U004 en el incremento de la inversión extranjera directa

Para 2016, ProMéxico otorgó recursos por 360,025.1 miles de pesos (25,553.0 miles de dólares) a 8 empresas con igual número de proyectos, de las 12 programadas los cuales corresponden con la inversión atraída al país en 2014^{5/} por 1,502,394.0 miles de dólares, cantidad superior en 178,514.5 miles de dólares (13.5%) que la planeada de 1,323,879.5 miles de dólares en ese año, cuyos sectores estratégicos que atrajeron mayor inversión fueron el automotriz con 1,265,068.0 miles de dólares (84.2%) y autopartes con 187,117.0 miles de dólares (12.5%); sin embargo, no dispuso de elementos que permitieran cuantificar la contribución de esa inversión atraída con el Pp U004, respecto del total de la inversión extranjera directa en sectores estratégicos.

^{5/} Los subsidios otorgados en 2016 corresponden a la inversión atraída en 2014, la cual es comprobada un año después conforme al artículo 7, fracción III de los "Lineamientos para el otorgamiento de apoyos del programa de proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera, Fondo ProMéxico".

Al respecto, aunque de manera individual, cuatro de los ocho proyectos (50.0%) no alcanzaron sus metas, la inversión acumulada superó en 13.5 puntos porcentuales a la planeada, por lo que se determinó que el Pp U004 contribuyó a la atracción de inversión extranjera directa en sectores estratégicos para impulsar el desarrollo económico regional.

Respecto de la generación y conservación de empleos, con el formato de validación de altas y bajas del IMSS, se constató que en 2016, con los ocho proyectos apoyados, registró una generación de 6,953 empleos, lo que representó un 53.2% superior respecto de los 4,539 empleos planeados, de los cuales, el 84.8% (5,898 empleos) correspondió a los sectores estratégicos automotriz y autopartes, y el 15.2% (1,055) en aeroespacial, alimentos y fabricación de equipo de transporte. Del total de empleos generados se dieron de baja 1,035 (14.9%) y se lograron conservar 5,918 empleos (85.1%).

En cuanto al desarrollo económico regional, se verificó que los ocho proyectos correspondieron por región del país y sector estratégico, donde destacaron el automotriz distribuidos en Sonora, Puebla y Guanajuato, y autopartes en Estado de México y Guanajuato, que concentraron cinco proyectos que significaron el 62.5%; y los sectores de fabricación de transporte en Querétaro, aeroespacial en Baja California y Sonora, y alimentos en Guanajuato con tres proyectos que representaron el 37.5%.

ProMéxico, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, adoptó como medida de control implementar una metodología para cuantificar la IED por sector, en la que se precisa que "(...) la Unidad de Inteligencia de Negocios utilizará como fuente de la información publicada por la Dirección General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía para los sectores apoyados"; y "(...) con base en los documentos sectoriales publicados en la página del Tratado de Asociación Transpacífico (TPP), se seleccionaron las fracciones arancelarias que conforman los siguientes sectores estratégicos apoyados por ProMéxico: (...) automotriz y autopartes; aeroespacial; químico; alimentario; electrónico, y metalmecánico". "Asimismo, para calcular la inversión atraída por ProMéxico, para dichos sectores, se contabilizó la inversión comprobada realizada por las empresas apoyadas por el programa (...)", por lo que "(...)" se calculó la contribución de la inversión atraída por el Pp U004 a la IED total de los sectores estratégicos con cifras correspondientes al 30 de junio de 2017 (...)", y que "conforme al avance de la revisión de la información, las cifras se irán actualizando y reportando en los Informes Trimestrales que son enviados a la Secretaría de Economía", con lo que se solventa lo observado.

Asimismo, mediante el oficio núm. UAF/DRCMR/039/2017 del 5 de septiembre de 2017, ProMéxico informó que "(...) la Unidad de Inteligencia de Negocios (UIN), en lo subsecuente, reportará en los Informes Trimestrales de los Programas sujetos a Reglas de Operación y de Otros subsidios, el porcentaje de contribución por sector, con base en la información disponible."

Para acreditar lo anterior, la entidad fiscalizada proporcionó el comunicado mediante el cual la UIN instruyó a la Coordinación de Estructuración y Seguimiento a Proyectos incluir la contribución del Pp U004 "Proyectos para la Atracción de la Inversión Estratégica" respecto de la Inversión Extranjera Directa en México por sector económico en los informes trimestrales.

4. Seguimiento y supervisión de los proyectos de inversión extranjera directa

En 2016, ProMéxico realizó el seguimiento de los ocho proyectos de inversión extranjera estratégica, mediante los informes de seguimiento con aclaraciones y comparativo anual de los proyectos de las empresas beneficiadas.

ProMéxico acreditó que con esos proyectos registró una inversión de 19,854,463.9 miles de pesos (1,502,394.0 miles de dólares), con el cotejo de facturas de maquinaria y equipo; un total de 17,739 empleos acumulados durante la ejecución de los proyectos, con la verificación de las altas de los empleados de las empresas en el módulo de movimientos afiliatorios del IMSS, y respecto del avance de sus metas, en el rubro de inversión el 50.0% (4) de las empresas no las alcanzó, y en materia de empleos, el 12.5% (1), quedó por debajo de lo planeado, mientras que el 87.5% (7) sobrepasó su meta en un 285.0%.

En cuanto a la supervisión, se constató que el fideicomiso la realizó a cuatro de las ocho empresas beneficiarias para comprobar el cumplimiento de las metas, cotejar las facturas originales por la inversión reportada, los comprobantes de pago y, los contratos de los empleados durante el periodo de ejecución del proyecto, documentos que se integraron en los expedientes respectivos; sin embargo, no se contó con un programa de supervisión ni se identificaron los criterios, mediante los cuales el fideicomiso determinó no supervisar a cuatro empresas, de las cuales, tres de ellas no alcanzaron sus metas en 2016.

ProMéxico, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, adoptó como medida de control incluir en el programa de supervisión de 2017, a las empresas con números de folios U004_000032, U004_000036, U004_000037 y U004_000040, con lo que se solventa lo observado.

Asimismo, mediante el oficio núm. UAF/DRCMR/039/2017 del 5 de septiembre de 2017, la entidad fiscalizada informó que respecto del cumplimiento de metas, “El pago a las empresas apoyadas en 2016, se realizó conforme a la ‘Tabla de Rangos de Cumplimiento Anual’ (...) en la cual se establece que, si la empresa beneficiaria presenta un porcentaje de cumplimiento mayor o igual al 85.0%, se continuará con el apoyo conforme al calendario aprobado por dicho Subcomité.” Por lo tanto “(...) las empresas con folios U004_000032, U004_000036, U004_000037 y U004_000040 cumplieron con el porcentaje mínimo requerido para ser apoyadas”, lo que se acreditó con los Informes Anuales respectivos, en los cuales se reportan los datos por concepto de inversión, empleos y remuneraciones, con los que determina el porcentaje mínimo señalado.

5. Costo-beneficio

En 2016, mediante el Pp U004, ProMéxico apoyó a 8 de las 12 empresas programadas con 340,918.0 miles de pesos (94.7%) con lo que se logró una inversión atraída al país en 2014 por 1,471,302.3 miles de dólares, y 7,334 empleos. Los 340,918.0 miles de pesos, soportados con los comprobantes de las transferencias y de las CLC de los ocho proyectos de inversión extranjera directa en sectores estratégicos, difirió en 19,107.1 miles de pesos (5.3%), con los 360,025.1 miles de pesos reportados como ejercidos en la Cuenta Pública 2016.

Los 360,025.1 miles de pesos registrados en la Cuenta Pública fueron inferiores en 16.5% al presupuesto aprobado en el PEF por 431,224.2 miles de pesos, y ProMéxico careció de los oficios de afectación presupuestaria que acreditara la diferencia.

En respuesta a la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio núm. UAF/DRCMR/039/2017 del 5 de septiembre de 2017, ProMéxico proporcionó la CLC con núm. de folio 2016/001914 del 30 de mayo de 2016, que acredita la diferencia de 19,107.1 miles de pesos, cantidad que correspondió al pago de una de las ocho empresas por haber comprobado su inversión, por lo que se constataron los 360,025.1 miles de pesos reportados como ejercidos en la Cuenta Pública 2016; además, de que proporcionó las adecuaciones que avalan la transferencia de recursos para apoyar la promoción de servicios, asesoría y acompañamiento a empresas extranjeras, con lo que se solventa lo observado.

6. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)

Para 2016, se determinó que la MIR del Pp U004 “Proyectos para la Atracción de Inversión Extranjera Estratégica”, en términos generales, fue útil para evaluar los objetivos y metas del programa, ya que en la Lógica Vertical, el objetivo de Fin de la MIR fue congruente con los de la planeación de mediano plazo respecto de reafirmar el compromiso del país con la movilidad de capitales y la integración productiva; desarrollar los sectores estratégicos del país e incrementar los flujos internacionales de inversión y permiten la relación causa-efecto que existe entre los niveles de Fin, de Propósito, de Componente y de Actividad; sin embargo, en la Lógica Horizontal careció de elementos que permitieran cuantificar la contribución del Pp en el total de la IED en sectores estratégicos atraída al país, ya que sólo se identificó el total de la citada inversión apoyada por el fideicomiso, situación por la cual los resultados de los indicadores reportados en la MIR 2016 no se vincularon con la información de la comprobación de los ocho proyectos apoyados en ese año; además, el indicador de nivel de Fin “Inversión Extranjera Directa”, no cumplió con lo establecido en el método de cálculo, ya que es una descripción y no una operación aritmética que permita determinar la relación de las variables que den cumplimiento al objetivo en cuanto al comercio exterior, inversión extranjera y exportación, por lo que debe utilizar símbolos matemáticos y no palabras; no obstante de que los cinco indicadores restantes de los niveles de propósito, de componente y de actividad cumplieron con lo dispuesto en la Metodología de Marco Lógico, en cuanto a la definición, método de cálculo, medios de verificación y supuestos.

ProMéxico, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, adoptó como medida de control implementar una metodología a efecto de cuantificar la IED y, con ello, evaluar la contribución del programa en los sectores estratégicos; además, la Unidad de Inteligencia de Negocios, en lo subsecuente, reportará en los “Informes Trimestrales de los Programas Sujetos a Reglas de Operación y de Otros Subsidios”, el porcentaje de contribución por sector, con base en la información disponible, con lo que se solventa lo observado.

Asimismo, mediante el oficio núm. UAF/DRCMR/039/2017 del 5 de septiembre de 2017, ProMéxico informó que los resultados de los indicadores reportados en la MIR 2016 no se vincularon con la información de la comprobación ni evaluaron la eficacia y eficiencia de los ocho proyectos apoyados en 2016 debido a que “el Fondo ProMéxico, define sus metas y objetivos con un promedio anual de rezago, por la restricción en la disponibilidad de información para elaborar los informes trimestrales, lo cual está contenida en el artículo 61 de los Lineamientos, e indicó que las empresas beneficiarias entregarán a la Unidad de Inteligencia Negocios (UIN) para su revisión, los Informes de Avance Trimestral dentro de los primeros quince días de los meses de abril, julio, octubre y enero del ejercicio fiscal siguiente.”

Asimismo, explicó que no incluyó los resultados del indicador de nivel de Fin "Inversión Extranjera Directa", respecto del incremento de los flujos internacionales de inversión, toda vez que es medido en función de las metas y cifras reportados por la Secretaría de Economía, y que el indicador no puede ser modificado por ProMéxico.

7. Evaluación del control interno

En 2016, en materia de atracción de inversión extranjera directa en sectores estratégicos, el sistema de control interno de ProMéxico cumplió con la norma segunda "Administración de Riesgos", ya que contó con los informes de seguimiento como herramienta para prevenir los riesgos que pudieran afectar la operación del Pp U004; sin embargo, en las normas primera "Ambiente de Control", tercera "Actividades de Control Interno", cuarta "Información y comunicación" y quinta "Supervisión y Mejora Continua" no contó con una estructura organizacional autorizada y vigente, ni acreditó la actualización de los manuales de organización y procedimientos, tampoco dispuso de un programa de capacitación para el personal encargado de la operación del Fondo ProMéxico, y careció de evidencia documental que soportara lo realizado para mejorar el clima organizacional, que incluyeran los reactivos peor evaluados en la encuesta de clima y cultura organizacional, así como de los mecanismos para atender la causa raíz de las observaciones determinadas por el Órgano Interno de Control a la MIR del Pp U004 en el ejercicio fiscal de 2016, ni presentó evidencia del formato para la aplicación de la evaluación paramétrica y sus resultados, ni el convenio de adhesión en los números de folios U004_000020 y el U004_000040 respecto de los mecanismos para el registro y generación de información.

En respuesta a la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, mediante el oficio núm. UAF/DRCMR/039/2017 del 5 de septiembre de 2017, ProMéxico proporcionó el Manual de Procedimientos de la Unidad de Inteligencia de Negocios y el Manual de Organización General de ProMéxico, en el que se observa la estructura organizacional, y la definición de responsabilidades, desagregación y delegación de funciones de sus unidades administrativas. Asimismo, se identificó que en dicho Manual se especificó su Misión, Visión y los objetivos institucionales. Para acreditar su actualización, la entidad proporcionó los oficios de autorización núms. UAF/062/2017 y UAF/128/2017 del 19 de abril y 7 de agosto de 2017.

De igual forma envió copia del oficio UAF/DERH/429/2016 del 29 de junio de 2016, mediante el cual la Dirección Ejecutiva de Recursos Humanos acreditó el Plan Anual de Capacitación 2016 de ProMéxico, para el personal encargado de la operación del Fondo ProMéxico, así como las constancias de capacitación del personal que asistió a los cursos en los meses de julio, agosto, septiembre y octubre de 2016.

Respecto del clima organizacional, la entidad proporcionó las prácticas de transformación de clima y cultura organizacional 2016, con las que acreditó las gestiones realizadas para mejorar el clima organizacional, que incluyeron los reactivos mal evaluados en su encuesta.

La entidad aclaró que respecto de la auditoría número 1/2016 denominada "Fondo ProMéxico" el Órgano Interno de Control (OIC) con fecha 30 de septiembre de 2016, dio por atendida la observación realizada relativa al "Desempeño ineficaz en el seguimiento de la inversión efectuada por las empresas apoyadas con recursos del Fondo ProMéxico", lo cual acreditó con el oficio OIC/PROMÉXICO/061/201 del 30 de septiembre de 2016, mediante el

cual OIC informó a la Dirección Ejecutiva de Estudios y Evaluaciones de Proyectos de ProMéxico que derivado de la instrumentación de las medidas preventivas y correctivas implementadas para promover el fortalecimiento de los sistemas de control y la eficiencia de las operaciones la observación quedaba atendida. Asimismo, a fin de evitar el riesgo de incumplimiento en el logro de las metas de la MIR de 2017 ProMéxico elaboró un programa de trabajo para dar seguimiento a los proyectos de inversión, y así, fortalecer el indicador antes mencionado, con lo que se comprobó que se atendió la causa raíz de la observación determinada por el Órgano Interno de Control a la MIR del Pp U004 en el ejercicio fiscal de 2016.

De lo anterior, se constató que ProMéxico instrumentó los mecanismos que le permitirán asegurar el cumplimiento del Ambiente de Control, Actividades de Control, Información y Comunicación, así como de la Supervisión y Mejora Continua en ejercicios posteriores, con lo que se solventa lo observado.

8. Rendición de cuentas

En 2016, el presupuesto asignado en el PEF al Pp U004 “Proyectos para la atracción de inversión extranjera estratégica” fue de 431,224.2 miles de pesos, de los cuales se reportaron en la Cuenta Pública 360,025.1 miles de pesos como ejercidos, dicha disminución se debió a que se autorizó la transferencia de recursos para apoyar la promoción de servicios de asesoría y acompañamiento a empresas extranjeras.

No obstante lo anterior, ProMéxico no reportó para 2016, en el Cuarto Informe de Ejecución del PND (2013-2018) y en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2016, en qué medida los subsidios otorgados a los ocho proyectos apoyados contribuyeron con la IED captada por concepto de nuevas inversiones ni la contribución del Pp U004 en el incremento de la inversión directa atraída en 2016, en los sectores estratégicos, asimismo, dichos informes presentaron diferencias entre la inversión atraída y los empleos generados derivados de las actividades realizadas por ProMéxico, ya que reportó una inversión atraída de 1,502.4 millones de dólares y la generación de 6,953 nuevos empleos cifras que difieren 31.1 millones de dólares más por lo que respecta a la inversión atraída y en 381 empleos menos que lo verificado por la ASF en la documentación integrada en los expedientes de las empresas beneficiarias por ProMéxico en 2016.

ProMéxico, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las medidas de control necesarias mediante el oficio núm. UIN/313/2017 del 4 de septiembre de 2017, con el cual la Unidad de Inteligencia de Negocios (UIN) requirió a la Coordinación de Estructuración y Seguimiento a Proyectos incluir en lo subsecuente, en los informes de rendición de cuentas, la contribución del programa a la IED en México por sector económico, con lo que se solventa lo observado.

Asimismo, mediante el oficio núm. UAF/DRCMR/044/2017 del 26 de septiembre de 2017, la entidad fiscalizada indicó que “para realizar el cálculo total de las inversiones realizadas por las empresas apoyadas en 2016, se incluye la inversión validada en cada año de revisión para cada proyecto”; y “(...) tabla descriptiva que contiene los empleados acumulados vigentes al periodo de revisión por cada empresa apoyada durante 2016; (...) además, las bajas generadas en el año de revisión de empleados contratados en años anteriores”, por lo que ProMéxico informó que las diferencias entre la inversión atraída y los empleos generados se debió a que

las cifras reportadas eran preliminares y que al cierre de ese año eran 1,502.4 millones de dólares y el número de empleos generados fue de 6,953, lo cual se acreditó con los informes anuales presentados por la Dirección Ejecutiva de Apoyos y Servicios.

Consecuencias Sociales

En 2016, ProMéxico, mediante el Pp U004 “Proyectos para la Inversión Extranjera Estratégica”, otorgó subsidios por 360,025.1 miles de pesos a ocho empresas extranjeras, con lo que atrajo una inversión al país de 1,502,394.0 miles de dólares, y motivó 6,953 empleos, en los sectores automotriz y autopartes, aeroespacial, alimentos y fabricación de equipo de transporte, proyectos que se desarrollaron en Sonora, Puebla, Guanajuato, Estado de México, Querétaro y Baja California.

Resumen de Observaciones y Acciones

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

Dictamen

El presente se emite el 27 de septiembre de 2017, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar que el otorgamiento de subsidios contribuyó al incremento en la inversión extranjera directa en sectores estratégicos para verificar el cumplimiento de objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, el Gobierno Federal reconocía que la Inversión Extranjera Directa (IED) se encontraba estancada.

Para atender esta problemática, en 2016, en el Presupuesto de Egresos de la Federación se implementó el Pp U004 “Proyectos para la Atracción de Inversión Extranjera Estratégica”, a cargo de ProMéxico, a fin de otorgar subsidios, para apoyar a empresas extranjeras con interés de invertir en México, a efecto de incrementar la atracción en la inversión extranjera directa en sectores estratégicos. Al Pp U004 se le autorizaron 431,224.2 miles de pesos, de los cuales ejerció el 83.5% (360,025.1 miles de pesos).

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2016, ProMéxico otorgó 360,025.1 miles de pesos (25,553.0 miles de dólares), que corresponden al 83.5% de los 431,224.2 miles de pesos aprobados en el PEF, a 8 empresas, con igual número de proyectos, de las 12 programadas.

En el diseño, contrario a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, ProMéxico no estableció en los “Lineamientos para el otorgamiento de apoyos del programa de proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera, Fondo ProMéxico” las fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia.

En la operación, en dos de los ocho expedientes no se localizaron los documentos en donde se determinó la viabilidad de los proyectos de inversión extranjera directa en México y no

dispuso de los criterios mediante los cuales realizó la supervisión de las empresas beneficiadas.

La auditoría reveló que con los apoyos otorgados ProMéxico contribuyó a la atracción de inversión de 1,502,394.0 miles de dólares, que generaron 6,953 empleos en los sectores estratégicos automotriz y autopartes, aeroespacial, alimentos y fabricación de equipo de transporte, de los cuales se dieron de baja 1,035 (14.9%) y se conservaron 5,918 (85.1%) empleos. En cuanto al desarrollo económico regional, se verificó que cinco de los ocho proyectos se establecieron en los sectores automotriz y autopartes (62.5%), y tres en fabricación de transporte, aeroespacial y alimentos (37.5%), los cuales se desarrollaron en Sonora, Puebla, Guanajuato, Estado de México, Querétaro y Baja California, con lo que se impulsó el desarrollo económico regional.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2016, ProMéxico contribuyó en la atención del problema público del estancamiento de la atracción de la inversión extranjera directa en sectores estratégicos, ya que otorgó subsidios por 360,025.1 miles de pesos (83.5%) de los 431,224.2 miles de pesos presupuestados, a 8 (66.7%) de las 12 empresas programadas, debido a que se autorizó la transferencia de recursos para apoyar la promoción de servicios de asesoría y acompañamiento a empresas extranjeras, en 2016, con las 8 empresas apoyadas se atrajo una inversión de 1,502,394.0 miles de dólares, cantidad superior en 13.5% a lo programado en ese año (1,323,879.5 miles de dólares).

Con la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, ProMéxico realizó gestiones para establecer e implementar mecanismos de control que permitan actualizar e integrar de manera adecuada los expedientes de los proyectos apoyados; calendarizar visitas de seguimiento a los proyectos; y cuantificar la contribución del Pp U004 “Proyectos para la Inversión Extranjera Estratégica” respecto del total de la inversión extranjera directa en sectores estratégicos del país. Con la atención de la recomendación emitida, ProMéxico estará en posibilidad de rediseñar el marco normativo que regula la operación del Pp U004 “Proyectos para la Inversión Extranjera Estratégica”, a fin de evitar riesgos que pudieran obstaculizar el logro de los objetivos y metas del programa.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Ernesto Sánchez Rendón

Lic. José Luis Chávez Delgado

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar Si, En 2016, El Diseño Del Pp U004 Cumplió Con Los Elementos Característicos De Los Subsidios.

2. Verificar La Integración De Los Expedientes De Los Proyectos Estratégicos De 2016.
3. Constatar La Contribución Del Pp, En 2016, En El Incremento De La Inversión Extranjera Directa En Sectores Estratégicos Mediante Los Ocho Proyectos Apoyados.
4. Comprobar Que Proméxico Realizó El Seguimiento Y La Supervisión A Las Empresas Beneficiarias De Los Subsidios En 2016 Por El Pp U004.
5. Verificar El Costo Beneficio En 2016, Por Los Apoyos Otorgados Por Proméxico, Mediante El Pp U004.
6. Evaluar Si La Matriz De Indicadores Para Resultados 2016 Del Pp U004 "Proyectos Para La Atracción De Inversión Extranjera Estratégica" Cumplió Con Lo Dispuesto En El Sistema De Evaluación Del Desempeño.
7. Comprobar Que, En 2016, El Sistema De Control Interno De Proméxico, En Materia De Atracción De La Inversión Extranjera Directa En Sectores Estratégicos, Cumplió Con Las Disposiciones Aplicables.
8. Verificar Que Proméxico Reportó En Los Documentos De Rendición De Cuentas De 2016, Los Resultados En Materia De Atracción De Inversión Extranjera Directa En Sectores Estratégicos Y Su Relación Con Los Subsidios Otorgados Del Pp U004 "Proyectos Para La Atracción De Inversión Extranjera Estratégica", Así Como La Información Presupuestaria Y programática.

Áreas Revisadas

La Coordinación de Estructuración y Seguimiento a Proyectos de la Unidad de Inteligencia de Negocios de ProMéxico.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Ley Federal De Presupuesto Y Responsabilidad Hacendaria: Artículo 75, Fracción VI

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover o emitir las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 9, 10, 11, 14, fracción III, 15, 17, fracciones XV, XVI y XVII, 34, fracción V, 36, fracción V, 37, 39, 40, 49 y 67, fracciones I, II, III y IV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Resultado Núm. 1 Con Observación y Acciones

Diseño del Pp U004

Con el oficio núm. UAF/DRCMR/039/2017 del 5 de septiembre de 2017, ProMéxico informó que los incentivos autorizados a los beneficiarios del “Fondo ProMéxico”, en todo momento, quedan sujetos a la condición suspensiva consistente en que se asignen y estén disponibles recursos en la partida presupuestal que corresponda al programa presupuestario, y sujeto al cumplimiento de metas de la empresa beneficiaria.

Asimismo, con el oficio núm. UAF/DRCMR/044/2017 del 26 de septiembre de 2017, la entidad fiscalizada señaló que conforme a su clasificación programática, el programa no está sujeto a reglas de operación, debido a que el “Fondo ProMéxico” se rige mediante los “Lineamientos para el otorgamiento de apoyos del programa de proyectos estratégicos para la atracción de inversión extranjera, Fondo ProMéxico” en los cuales se establece que para otorgar los subsidios se celebran convenios de adhesión suscritos entre el fideicomiso y las empresas beneficiarias, con el objetivo de establecer los derechos y obligaciones para la ejecución del proyecto, así como los criterios de la entrega del subsidio, estos últimos en todo momento se encuentran bajo la condición suspensiva que consistente en que se asignen y haya disponibilidad de recursos en la partida presupuestal correspondiente al Pp U004.