

Secretaría de Economía

Promoción de la Actividad Minera

Auditoría de Desempeño: 15-0-10100-07-0417

417-DE

Criterios de Selección

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

Objetivo

Verificar el cumplimiento del objetivo del programa de contribuir al incremento de la inversión en el sector minero mediante su promoción.

Alcance

El alcance temporal correspondió al ejercicio fiscal 2015 y se complementó con la revisión del periodo 2011-2014. La auditoría comprendió el análisis del desarrollo minero; las actividades de promoción minera, y los mecanismos de seguimiento, evaluación y control.

Se analizó el desarrollo minero por medio de la posición que ocupó México en el ámbito internacional con base en el reporte de competitividad del Foro Económico Mundial y la calificación que recibió por la Consultora Behre Dolbear,^{1/} así como la incidencia del marco regulatorio en la atracción de la inversión.

La promoción de la actividad minera se evaluó mediante el portafolio de proyectos mineros; la participación en foros y eventos, en el ámbito nacional e internacional; la difusión de información del sector entre posibles inversionistas, el otorgamiento de capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de proyectos mineros y el ejercicio de los recursos asignados para la promoción de la actividad minera.

Se revisó el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), por medio de la identificación del problema público, la congruencia de la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp F001 "Promoción de la inversión en el sector minero y desarrollo de su competitividad". En la evaluación de la rendición de cuentas, se comparó el mandato que se estableció en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en materia de promoción minera con los resultados de la Cuenta Pública (CP) y con los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del ejercicio fiscal 2015.

^{1/} La Behre Dolbear es una de las firmas de asesoría de la industria minera más antiguas del mundo, que opera de forma continua desde 1911. Se especializa en estudios técnicos y estratégicos imparciales para las empresas mineras, instituciones financieras, gobiernos y organismos internacionales. Se reconoce por su independencia, la exactitud, la fiabilidad y la integridad de los informes que genera por la comunidad financiera. Sus estudios e informes tienen aceptación internacional.

El Sistema de Control Interno por medio del avance en la implementación de 20 elementos de evaluación, seguimiento y control correspondientes de las cinco normas de control interno, en materia de promoción de la actividad minera.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño, de la INTOSAI. En el desarrollo se tuvieron limitantes para aplicar algunos de los procedimientos establecidos debido a que no en todos los casos los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo que limitó en consecuencia la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas de la promoción de la actividad minera.

Antecedentes

La actividad minera consiste en la exploración, la explotación y comercialización de los materiales existentes en el subsuelo. Su rentabilidad económica se debe a la naturaleza no renovable del recurso mineral; aporta materias primas importantes para el desarrollo industrial y económico del país. No obstante, debido a la homogeneidad global del recurso minero, el valor de lo extraído se sujeta a la fluctuación de los precios internacionales de los minerales.

En el periodo de 1983 a 1988, el panorama de la producción minera en México iba en pleno ascenso; durante estos años, la minería conservó su participación anual del 1.6% en el Producto Interno Bruto (PIB).^{2/} A pesar de la persistente caída en los precios de los minerales, la contracción de los mercados internacionales y el proteccionismo comercial de las principales potencias económicas, la minería había conseguido mantener el mismo nivel de participación en la economía nacional. El valor de la producción minera-metalúrgica aumentó en 15.8% durante el periodo, lo que representó un incremento del 4.9% que el registrado por el PIB Nacional. La inversión minera acumulada en este periodo fue de 201.0 mil millones de pesos, destinados a proyectos de exploración, beneficio, fundición y refinación.^{3/}

En 1990, el sector minero nacional estuvo a cargo de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) y se conformaba por la gran minería,^{4/} cuya participación en el volumen de la producción total fue 90.0%; del cual, el 60.0% correspondió al sector privado y el 30.0% al paraestatal. La mediana y pequeña minería, integrada por productores privados y del sector social, contribuyó con el 10.0% de la producción.

^{2/} Programa Nacional de Modernización de la Minería 1990-1994.

^{3/} **Ídem.**

^{4/} Se refiere a las empresas que mensualmente extraen antes del proceso de beneficio más de 70.0 miles de toneladas de mineral y cuya obtención de ingresos brutos por ventas anuales de minerales o sustancias sean mayores a 20.0 mil veces el salario mínimo que corresponda.

En 1993, la Subsecretaría de Minas e Industria Básica cambió de nombre por el de Subsecretaría de Minas, mediante la publicación del Reglamento Interior de la SEMIP en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

De 1990 a 1994, la variación de los mercados internacionales afectó el precio de la producción nacional minera y la poca demanda interna de productos minerales, generó la caída en los ingresos netos de las empresas nacionales. En el Programa Nacional de Modernización de la Minería 1990-1994 se estableció el objetivo de mejorar las condiciones de la actividad minera mediante una estrategia de explorar, consolidar los mercados establecidos, apoyar a la microminería (con la participación de la banca de México), fomentar el uso de tecnologías propias y modernizar la administración minera al impulsar su descentralización.

En 1994, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la cual se indicó que la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), respecto del fomento y aprovechamiento de los recursos minerales, llevaría el catastro minero y regularía la explotación de las salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar, se otorgaron contratos, concesiones, asignaciones, permisos, autorizaciones y asignaciones en materia minera y se integraron áreas provenientes de la extinta SEMIP.

Hasta ese año, el Consejo de Recursos Minerales (COREMI) coordinó la minería mediante el estudio, exploración y cuantificación de la riqueza geológica de México; la Comisión de Fomento Minero (COFOMI) y el Fideicomiso de Minerales No Metálicos Mexicanos apoyaron técnica y financieramente a la minería mexicana.

En 1996, se modificó la ley minera para dar seguridad jurídica a los concesionarios y simplificar el otorgamiento de las concesiones mineras.

En 2005, en la Ley Minera, se estableció expedir un solo título de concesión, en lugar de expedir títulos para exploración y explotación, y se cambió la denominación del organismo descentralizado, COREMI por la de "Servicio Geológico Mexicano" guardando congruencia con las funciones que ejercía.

Desde 2011, México ocupa el quinto lugar en el ámbito internacional en el ranking de riesgos de inversión de la Behre Dolbear, ya que cuenta con un buen perfil de inversión minera.

El 12 de octubre de 2012, la Secretaría de Economía publicó en el DOF el Reglamento de la Ley Minera, orientado a la simplificación administrativa, se redujeron los trámites y el tiempo de respuesta de la autoridad, a fin de aplicar nuevas tecnologías para fomentar el desarrollo del sector minero. Este reglamento, que abrogó al publicado el 15 de febrero de 1999, dio una mayor transparencia, agilidad y certeza jurídica en la actuación de la autoridad y permitió contar con procedimientos para verificar y tener mayor control de las actividades de los concesionarios mineros.

En 2013, el sector se desaceleró como consecuencia de la debilidad de la demanda industrial; la disminución en la inversión; la recuperación de las grandes economías a nivel global y del incremento en los gastos de operación. De acuerdo con las cifras de la Cámara Minera de

México (CAMIMEX), ^{5/} la inversión en el sector minero fue de 6,558.0 millones de dólares, cifra que representó un decremento del 18.5% respecto de 2012.

La problemática era que el marco fiscal facilitaba que las empresas generaran grandes riquezas; sin embargo, su ganancia no se correspondía con el pago de derechos de explotación.

En la exposición de motivos de la reforma a la Ley Minera en 2013, se indicó que el objetivo era lograr una recaudación más constante y justa. Por ello, se modificaron los artículos 268, 269 y 270 de la Ley Federal de Derechos, en el primero, se establece el pago especial que consiste en un pago anual del 7.5% de la diferencia de la venta de la actividad extractiva con las deducciones permitidas por la Ley Federal de Derechos. Con ello, el pago no sólo se hace por el número de hectáreas, sino por el total de la actividad extractiva de todas las concesiones del titular. En el segundo, se señala el pago adicional que refiere el 50.0% de 140.23 pesos por las concesiones que no produzcan por un periodo de 2 años y las que lleven 2 años de producción deberán pagar el 100.0% de la misma. En el tercero, se indica el pago extraordinario del 0.5% de los ingresos derivados de oro, plata y platino.

Cabe destacar que no se retiró el pago por hectárea, a efecto de que aquellos mineros sin producción constante (las llamadas minerías ociosas) sólo paguen las hectáreas amparadas sin ninguna obligación de pagar una producción que no generan.

El esquema de la nueva figura de compensación minera tuvo como meta una relación adecuada entre la producción de los mineros y el pago al Estado por dicha producción. Asimismo, pretende una reactivación económica de los estados donde se realiza la actividad minera, con base en un marco de beneficio social y ambiental.

Con ello, se tuvieron dos años consecutivos de decremento en materia de inversión, lo que impactó en las actividades de exploración, expansión de minas y desarrollo de nuevos proyectos, y se inhibió la capacidad del sector para crear empleos, generar divisas y contribuir al crecimiento y al bienestar de la población.

En la Ley Minera se estableció la exploración y explotación de los recursos mineros en un marco de responsabilidad ambiental y social, para fortalecer la inversión, productividad y competitividad, ya que el sector minero es fundamental para el crecimiento económico y la generación de empleos en el país.

En el Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN) 2013-2018, se estableció el objetivo 1 “Desarrollar una política de fomento industrial y de innovación que promueva un crecimiento económico equilibrado por sectores, regiones y empresas”, y en el Programa de Desarrollo Minero (PRODEMIN) 2013-2018, el objetivo 1 referente a “Promover mayores niveles de inversión y competitividad en el sector minero”, debido a que entre las condiciones del mercado de minerales predomina la tendencia a la baja de los precios, el aumento de costos y las presiones de la oferta, se intensifica la competencia por captar importantes montos de inversión, por lo que se deberán promover las ventajas del país y fortalecer la competitividad

^{5/} Es una cámara que agrupa, coordina, representa y defiende los intereses de la industria minera ante las diferentes instancias de gobierno y otros organismos, así como el de otorgar servicios de información, capacitación, gestión y apoyo para fomentar el desarrollo integral de la industria.

del sector mediante la participación en foros y eventos mineros, en el ámbito nacional e internacional y desarrollar información geológica de calidad, orientada a aprovechar la diversidad de los productos minerales en el subsuelo nacional, poniendo énfasis en los de uso industrial.

En el árbol de problemas de la MIR del Programa presupuestario Pp F001 “Promoción de la inversión en el sector minero y desarrollo de su competitividad”, se identificó que el problema es la disminución de la inversión minera debido a mayor competencia internacional y un marco regulatorio menos competitivo.

Para atender la problemática del sector y dar atención a la política pública, la Secretaría de Economía (SE) implementó el Programa presupuestario (Pp) F001 “Promoción de la inversión en el sector minero y desarrollo de su competitividad”, a cargo de la Coordinación General de Minería, el cual responde a la necesidad de apoyar la actividad minera como parte esencial del crecimiento económico del país, el desarrollo de sus regiones y el bienestar de la población.

Resultados

1. Competitividad minera

La Secretaría de Economía midió la competitividad minera por medio de los indicadores “Calificación de México en el Pilar Sofisticación Empresarial del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial”, en que se utilizan variables económicas para determinar la competitividad de las empresas y “Calificación de México de acuerdo al Reporte elaborado por la Consultora Behre Dolbear” en el que se emplean variables como la situación económica, política, social y hacendaria, y otras relacionadas directamente con las condiciones del sector minero.

Se observó que los indicadores alcanzaron un cumplimiento de la meta del 100.5% y 105.7%, respectivamente.

Respecto del resultado del indicador “Calificación de México en el Pilar Sofisticación Empresarial del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial” en la Cuenta Pública se reportó un cumplimiento del 100.5%, al alcanzar 4.18 en el índice de calificación; cifra que difiere de lo reportado en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, al cuarto trimestre 2015, cuyo cumplimiento fue del 96.5%, al obtener 4.38 en el índice de calificación.

Asimismo, en el indicador “Calificación de México de acuerdo al Reporte elaborado por la Consultora Behre Dolbear” se obtuvieron 46.3 puntos de calificación, lo cual coincide con lo reportado en Cuenta Pública.^{5/}

En 2015, México ocupó el lugar 50 de 140 países evaluados en el índice “Calificación de México en el Pilar de Sofisticación Empresarial” y el 5 de 25 países del indicador “Calificación de México de acuerdo al Reporte elaborado por la Consultora Behre Dolbear”, respectivamente.

^{5/} http://www.mining.com/wp-content/uploads/2015/08/WHERE_TO_INVEST_2015_08.pdf

Mediante el oficio número 712.2016.2578 del 18 de noviembre de 2016, la entidad fiscalizada informó que “las diferencias de las cifras reportadas no es atribuible a la falta de confiabilidad en la información que genera la Secretaría de Economía, ya que quien publica los resultados del indicador de Fin es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) sin intervención de la unidad administrativa del programa, así como que los informes del IV trimestre y la Cuenta Pública, se realizan en diferentes momentos por lo que las cifras podrían diferir; sin embargo, quien tiene la competencia para justificarlo es la SHCP.”

No obstante, en el numeral 32 de los “Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejora, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2015” se indica que “las dependencias y entidades deberán reportar los avances de los indicadores sectoriales en los términos que establezca la SHCP (...)”, por lo que la SE es la responsable de reportar el avance del indicador y no SHCP, en este sentido debió reportar los resultados para integrar ambos informes pero no generó información.

El órgano fiscalizador determinó que la entidad fiscalizada no generó información confiable y suficiente para reportar los avances y resultados del indicador sectorial “Calificación de México en el Pilar de Sofisticación Empresarial” a la SHCP, ya que se observó que las metas y los resultados reportados en la Cuenta Pública y en el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al cuarto trimestre de 2015, son diferentes entre sí.

15-0-10100-07-0417-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía analice la pertinencia de determinar las causas por las que no genera información para reportar los resultados del indicador "Calificación de México en el Pilar Sofisticación Empresarial del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial" entre la Cuenta Pública y los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública y, con base en los resultados, implemente mecanismos de control que le permitan generar información confiable y suficiente para la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, de conformidad en el numeral 14, inciso a, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe los resultados a la Auditoría Superior de la Federación.

2. Atracción de la inversión minera

En el periodo 2011-2015, la inversión minera tuvo un decremento del 4.7% al pasar de 5,612.0 millones de dólares (mdd) a 4,630.4 mdd; sin embargo, no se logró comprobar que el incremento o disminución de la inversión en el sector minero se debió a la promoción del mismo, ya que la entidad fiscalizada carece de registros y evidencia que comprueben que las actividades de promoción inciden en la inversión.

El indicador “Monto de inversión realizado en el sector minero nacional” establecido en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa presupuestario (Pp) F001 “Promoción de la inversión en el sector minero y el desarrollo para su competitividad” tuvo un cumplimiento de la meta de 130.0% al alcanzar un monto de inversión de 5,200.0 millones de dólares; sin embargo, en los registros internos se reportaron 4,630.4 millones de dólares (mdd), cifra que difirió en 569.6 mdd, respecto de los 5,200.0 mdd que se reportaron en la

Cuenta Pública 2015, por lo que la SE no generó información confiable respecto de la inversión minera, ni suficiente para determinar la incidencia de la promoción minera en la atracción de la inversión.

Mediante el oficio número 712.2016.2578 del 18 de noviembre de 2016, la SE señaló que la diferencia se debió a que la información de la Cuenta Pública 2015 fue preliminar, tanto que la cifra de la memoria de cálculo se actualizó con el cierre definitivo, sin embargo, no proporcionó la evidencia que lo acredite, ni aclaró en la CP que la información reportada correspondió a datos preliminares.

La información que utilizó la SE para determinar el resultado del indicador se corresponde con los registros que generó la Cámara Minera de México (CAMIMEX), ya que la dependencia no contó con registros internos referentes a la inversión del sector minero.

La secretaría no acreditó la diferencia de 569.6 mdd entre los 4,630.4 mdd registrados en la memoria de cálculo del indicador con los 5,200.0 mdd que se reportaron en Cuenta Pública 2015 ya que no contó con registros internos referentes a la inversión del sector minero debido a que los registros de inversión minera los generó la Cámara Minera de México (CAMIMEX), ni dispuso de mecanismos para el registro de información confiable y suficiente que sustente los resultados establecidos en la Cuenta Pública en materia de inversión minera.

15-0-10100-07-0417-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Economía analice la pertinencia de determinar las causas por las que no dispuso de mecanismos que le permitieran vincular las actividades de promoción minera con la atracción de la inversión, y con base en los resultados, identifique y dé seguimiento a los inversionistas que fueron captados mediante las acciones de promoción minera, a fin de definir la contribución de la promoción en la inversión de conformidad con el objetivo 1 del Programa de Desarrollo Minero (PRODEMIN) 2013-2018, e informe los resultados a la Auditoría Superior de la Federación.

15-0-10100-07-0417-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Economía analice la pertinencia de determinar las causas por las que no dispuso de mecanismos para el registro de información confiable y suficiente que sustente los resultados establecidos en la Cuenta Pública en materia de inversión minera y, con base en los resultados, genere información confiable y suficiente para la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, de conformidad con el numeral 14, inciso a, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe los resultados a la Auditoría Superior de la Federación.

3. Derechos sobre minería

En el periodo 2011-2015, la inversión minera disminuyó en 4.7% al pasar de 5,612.0 millones de dólares (mdd) a 4,630.4 mdd, se observó que en 2013 al registrar una inversión de 6,575.8 mdd, fue el punto de inflexión, lo que significó 1,467.2 mdd menos que en 2012; lo cual coincide con el año de las modificaciones de la Ley Federal de Derechos, en la que se estableció el pago de los derechos especial, adicional y extraordinario, y se incrementó el pago de impuestos por parte de los inversionistas.

A partir de 2013, se incluyeron los artículos 268, 269 y 270 de la LFD, en el primero se establece el pago del total de la actividad extractiva de todas las concesiones que el titular tenga; en el segundo, el pago de las concesiones que no produzcan por un periodo de 2 años, y, aquéllas que lleven 2 años de producción deberán pagar el 100.0% de la misma, y en el tercero, se indica el pago de los ingresos derivados de oro, plata y platino.

Se determinó que en 2015 se obtuvieron por recaudación de pago de derechos sobre minería 4,774,412.0 miles de pesos (mdp), de los cuales 2,612,779.7 mdp (54.7%) fueron resultado de la modificación de la Ley Federal de Derechos (LFD) y 2,161,632.3 mdp (45.3%) de los derechos que se venían pagando históricamente como: concesiones y asignaciones mineras; salinas, explotación de sal, permisos y autorizaciones; minería, estudio, trámite y resolución de solicitudes. De los 2,612,779.7 mdp, 2,175,064.2 mdp (83.2%) fueron de la aplicación del derecho especial; 1,526.3 mdp (0.1%) del derecho adicional; 436,189.2 mdp (16.7%) del derecho extraordinario, en cumplimiento de los artículos 268, 269 y 270 de la LFD.

La inclusión y aplicación de los nuevos derechos en el sector minero que son el especial, adicional y extraordinario benefició la recaudación de derechos que percibe el Estado por la actividad minera; sin embargo, la inversión minera en el sector disminuyó en 4.7% al pasar de 5,612.0 millones de dólares (mdd) en 2011 a 4,630.4 mdd en 2015.

4. Trámites de concesión minera

En 2015, la SE obtuvo el 90.4% la meta programada del indicador “Trámites de concesión minera atendidos”, con un cumplimiento del 100.4%, ya que atendió 1,161 solicitudes de las 1,284 ingresadas. No obstante, no acreditó los registros internos que permitan verificar la confiabilidad de la información reportada, sólo dispuso de las cifras mensuales de las solicitudes ingresadas y atendidas sin contar con la evidencia que las acredite.

Asimismo, se observó una diferencia de 20.7 puntos porcentuales entre el resultado de la memoria de cálculo del indicador de 90.4% y el cumplimiento reportado en la CP de 111.1%. Sin embargo, la entidad fiscalizada tampoco acreditó el resultado que se reportó en la CP.

En el periodo 2011-2015 las concesiones solicitadas aumentaron en 98.7% en promedio anual, al pasar de 40 a 624 en 2015; las concesiones expedidas disminuyeron en 14.4% en promedio anual, ya que en el primer año se expidieron 1,590 y en el último año 853. Las concesiones vigentes acumuladas disminuyeron en 1.4% en promedio anual al pasar de 27,022 en 2011 a 25,506 en 2015.

La SE no acreditó con registros internos la confiabilidad de la información reportada, debido a que sólo se dispuso de las cifras por mes de las solicitudes ingresadas y atendidas; además, se observó una diferencia de 20.7 puntos porcentuales entre el resultado de la memoria de cálculo del indicador y el que se reportó en la Cuenta Pública, ya que en el primero se registró un cumplimiento del 90.4% y en el segundo de 111.1%.

Mediante el oficio número 712.2016.2578 del 18 de noviembre de 2016, la SE acreditó mediante la base de datos “Expedientes ingresados en 2015” que los trámites de concesión minera atendidos tuvieron un cumplimiento del 100.4% de la meta programada del indicador “Trámites de concesión minera atendidos”, ya que atendió 1,161 solicitudes de las 1,284 ingresadas, por lo que acreditó con registros internos el resultado. Asimismo, informó que las concesiones solicitadas en 2015 fueron 1,284, ya que se corresponden con el año en que

ingresan a la Dirección de Cartografía y Concesiones Mineras y no a la columna denominada "Fecha de Solicitud" ya que ésta última indica el registro del ingreso en la agencia estatal minera.

Respecto de las diferencias de Cuenta Pública 2015, se observó que la meta realizada en el periodo correspondió al 100.0% y que el 111.1% corresponde al avance semestral realizado al periodo con respecto a la meta anual modificada por lo que el cumplimiento es correspondiente con lo reportado en la Matriz de Indicadores para Resultados.

Además, aclaró y presentó la evidencia que en el periodo 2011-2015 las concesiones solicitadas disminuyeron en 15.0% en promedio anual al pasar de 2,460 a 1,284 solicitudes en 2015.

5. Portafolio de proyectos

La SE definió que el portafolio de proyectos mineros como un mecanismo de promoción y difusión por medio del cual se proporciona la información técnica sobre prospectos mineros a los inversionistas nacionales y extranjeros, a fin de que los propietarios de las concesiones mineras se integren al desarrollo de los proyectos por medio de la Secretaría de Economía.

La promoción del portafolio de proyectos mineros se llevó a cabo por medio de las vinculaciones que la SE realiza al atender a un usuario que solicita información general de éste y los que solicitan tener contacto con los proveedores de minerales y sustancias que se produzcan en el país.

En 2015, la meta del indicador "Vinculaciones de negocios entre inversionistas y titulares de proyectos" se cumplió en 70.0%, ya que se realizaron 35 vinculaciones de las 50 programadas.

La SE señaló que esto se debió a un menor crecimiento en la dinámica de las solicitudes de vinculación y a que en el segundo trimestre de 2015, los precios de los minerales tuvieron los niveles más bajos del año, lo cual puso en riesgo la materialización de inversiones, el desarrollo de proyectos, la creación de empleos y la demanda económica. Sin embargo, la secretaría no acreditó las justificaciones.

Se determinó que el portafolio se integró por 166 proyectos mineros, de los cuales 65 (39.1%) se corresponden con rocas dimensionales: el mármol, el ónix, basalto, carbonato de calcio, piedra dimensional, entre otros; 42 (25.3%) fueron de minerales industriales: piedra caliza, granito, arena y grava, fluorita, yeso, carbón, etcétera; 31 (18.7%) de metales base: plata, oro, plomo, zinc, cobre, manganeso, níquel, cobalto, mercurio y molibdeno, y 28 (16.9) se corresponden con la promoción de metales preciosos: plata y oro. Asimismo, del total de proyectos, 97 (58.5%) se clasificaron dentro de los inventarios municipales, 59 (35.5%) metálicos y 10 (6.0%) no metálicos.

En 2015, la SE promocionó 26 proyectos, de los cuales 21 (80.8%) no pertenecieron al portafolio de proyectos mineros y 5 (19.2%) sí.

Respecto de las 35 vinculaciones realizadas por la secretaría, se identificó que en 12 (34.3%) se promocionaron 5 (3.0%) de los 166 proyectos del portafolio de proyectos mineros al vincularlos con posibles inversionistas de proyectos mineros y que las restantes 23 (65.7%), se correspondieron con proveedores de minerales y sustancias y no formaron parte del portafolio de proyectos mineros. De los 5 proyectos promocionados, se observó que tres se

clasificaron dentro de los minerales metálicos; uno en no metálico y otro en inventarios municipales.

Mediante el oficio número 712.2016.2578 del 18 de noviembre de 2016, la SE indicó que se emplean los dos instrumentos para identificar y evaluar los proyectos mineros que integran el portafolio:

- “Procedimiento SE-PR-O- 182-18 Integración de Proyectos Mineros en el Portafolio de Proyectos” define el flujo interno de las actividades y responsabilidades que constituyen el proceso para la integración de un proyecto dentro del portafolio, incluyendo la verificación y análisis técnico. La identificación, dado el caso, la puede hacer el titular del proyecto minero, quien presenta la solicitud correspondiente.
- “Requisitos básicos para la Integración de Proyectos al Portafolios” en este documento se establece que la verificación y análisis técnico del solicitante se debe presentar el documento de requisitos básicos para poder integrar su proyecto al portafolio, y así poder evaluar los proyectos y la pertinencia de integrarlos en el portafolio. La identificación y evaluación de los inventarios municipales la realiza el Servicio Geológico Mexicano.

Se verificó que el “Procedimiento SE-PR-O-182-18 Integración de Proyectos Minero en el Portafolio” refiere la integración del portafolio por medio de la solicitud del titular del proyecto minero, cuya responsabilidad está a cargo de la Dirección de Proyectos y Asuntos Internacionales, y que el documento “Requisitos básicos para la Integración de Proyectos al Portafolios” son elementos con los que debe contar el proyecto minero para ser integrado al portafolio. Sin embargo, estos procedimientos no se corresponden con la identificación y evaluación de los proyectos mineros, sino únicamente con el trámite de un proyecto minero para su integración al portafolio de proyectos mineros en 2015.

15-0-10100-07-0417-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía analice la pertinencia de determinar las razones por las que no cumplió las metas de la promoción de los proyectos mineros por medio de la vinculación entre los inversionistas y los titulares de los proyectos mineros y, con base en los resultados, defina metas alcanzables que le permitan promover el portafolio de proyectos mineros, de conformidad con el artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe los resultados a la Auditoría Superior de la Federación.

15-0-10100-07-0417-07-005 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía analice la pertinencia de determinar las causas por las cuales no acreditó la identificación y evaluación de los proyectos mineros y, con base en los resultados, identifique y evalúe los proyectos mineros específicos entre inversionistas nacionales y extranjeros, de conformidad con la fracción IX del artículo 28 del Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, e informe los resultados a la Auditoría Superior de la Federación.

6. Foros y eventos de promoción minera

En 2015, se estableció el indicador “Cantidad de participaciones en eventos y foros mineros a nivel nacional e internacional” cuyo cumplimiento fue del 125.0%, cifra superior en 25.0% a

la meta programada, ya que la SE participó en cuatro eventos y un foro. De los cuatro eventos para la promoción minera, dos se llevaron a cabo en el ámbito nacional (Chihuahua y Guerrero) y dos en el internacional (Canadá y Australia); el foro se realizó en Sinaloa. No obstante, la entidad fiscalizada no dispuso de criterios para su programación.

Mediante el oficio número 712.2016.2578 del 18 de noviembre de 2016, la SE indicó que los criterios para la programación de foros y eventos fueron los siguientes:

1. Elaborar el calendario de eventos, el cual incluye los eventos mineros identificados que tendrán lugar durante el año.
2. Elaborar el programa de eventos y comisiones, el cual incluye los eventos mineros más relevantes del año 2015 y que se considera pudieran ser atendidos con la participación de la Secretaría de Economía.
3. Establecer la meta en la MIR del número de eventos que serán atendidos durante el año.

Además, indicó que los criterios de selección de los eventos en los que participó son los siguientes:

1. Importancia del evento en función de cantidad y calidad de los asistentes.
2. Estrategia de política de promoción de la inversión minera.
3. Disponibilidad de recursos y cargas de trabajo.

No obstante que, la SE informó sobre los criterios para la programación de la participación en foros y eventos; éstos carecen de formalización y no acreditó la participación que tuvo en los mismos.

Mediante el oficio número 712.2016.2705 del 6 de diciembre de 2016, la SE acreditó la participación y asistencia de los eventos mediante los informes de comisión; así como con fotografías que acreditan la participación de la SE en los eventos que se llevaron a cabo en Chihuahua, Guerrero, Canadá y Australia; sin embargo, no acreditó la participación en el foro minero.

15-0-10100-07-0417-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía analice la pertinencia de determinar las causas por las que no formalizó los criterios para la programación de la participación en foros y eventos mineros, ni acreditó la participación que tuvo en el foro y, con base en los resultados, documente y registre la participación en foros y eventos que le permitan acreditar las actividades que realiza, de conformidad con el numeral 14, inciso a, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe los resultados a la Auditoría Superior de la Federación.

7. Difusión de información del sector minero

La SE indicó que la difusión y divulgación: son las acciones de la Dirección General de Desarrollo Minero para dar a conocer, a los actores involucrados en el sector minero y público en general, los servicios y documentos, así como las actividades que se realizaron con el fin de impulsar el desarrollo del sector minero.

Asimismo, señaló que los estudios: son los trabajos de la Dirección General de Desarrollo Minero en los que se expresan los resultados de investigación o las compilaciones ordenadas de información para comunicar conceptos, procesos o estadísticas del sector minero a las personas interesadas en la actividad minera.

En 2015, la SE realizó 27 estudios de los cuales 1 (3.7%) corresponde al Target minero, que incluye información referente a los minerales: oro, plata, cobre, plomo, zinc, hierro y molibdeno, sus indicadores de valor y producción por entidad federativa; 19 (70.4%) se corresponden con los perfiles de mercado de los minerales, que son estudios que presentan las características generales y el contexto actual de los minerales industriales y su aplicación en la industria nacional a partir del conocimiento de sus características físico-químicas, potencial geológico, procesos de obtención, principales usos, marco normativo, programa de desgravación arancelaria establecido en los acuerdos de libre comercio, mercado nacional, comercio exterior y canales de comercialización que se realizaron de la barita, bentonita, caliza, caolín, carbón, celestita, diatomita, dolomita, feldespatos, fluorita, fosforita, grafito, granito, hierro-acero, litio, mármol, sal, sílice y yeso, y 7 (25.9%) fueron estudios de cadenas productivas del sector minero a la arena, mármol, ónix, ópalo, materiales pétreos^{z/} y yeso.

Asimismo, elaboró los dos diagnósticos sobre problemas específicos del sector minero y sus propuestas de solución, siguientes: “Diagnóstico de la Minería Mexicana del Siglo XXI” y el “Diagnóstico 2015 del Programa G007 Regulación, Modernización y Promoción de la Actividad Minera”.

Los estudios y diagnósticos que se elaboraron en 2015 se divulgaron mediante la página de internet de la secretaría.

La elaboración y divulgación de estudios sobre el entorno minero nacional e internacional, así como la elaboración de diagnósticos sobre problemas específicos del sector minero y sus propuestas de solución, no se realizaron con base en la programación de metas específicas.

Mediante el oficio número 712.2016.2578 del 18 de noviembre de 2016, la SE acreditó 30 estudios, de los cuales 4 (13.3%) correspondieron a los targets mineros; 19 (63.4%) a la actualización de perfiles de mercado de los minerales, y 7 (23.3%) a los estudios del sector.

En el Programa de Trabajo de la Dirección de Programas Estatales y de la Dirección General de Desarrollo Minero 2015, del 6 de febrero de 2015, se identificó la meta de actualizar 19 perfiles de mercado de minerales.

No obstante, la meta y el programa de trabajo no se formalizaron y no se incluyeron metas para la elaboración de los estudios y los diagnósticos.

15-0-10100-07-0417-07-007 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía analice la pertinencia de determinar las causas por las que no contó con la programación de metas formalizadas para la elaboración de estudios y diagnósticos y, con base en los resultados, establezca metas que le permitan evaluar las

^{z/} Material proveniente de la roca y se utilizan sin apenas sufrir transformaciones, regularmente se encuentran en forma.

actividades que realiza de conformidad con el artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe los resultados a la Auditoría Superior de la Federación.

8. Capacitación y asistencia técnica

La SE informó que, en 2015, la Dirección General de Desarrollo Minero (DGDM) no realizó actividades de asistencia técnica y capacitación debido a un proceso de reestructuración interna que llevó a cabo la Coordinación General de Minería en 2013, por lo cual la DGDM no ejecuta labores de apoyo y seguimiento a los programas de capacitación y de fomento para la pequeña y mediana minería, ya que estas actividades quedaron exclusivamente asignadas al Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI). No obstante, señaló que la DGDM establece vínculos de colaboración con las entidades federativas por medio de los consejos estatales, los cuales atienden las diversas necesidades relacionadas con la actividad minera, sin que proporcionara evidencia que lo acreditara.

Además, informó que el FIFOMI tiene entre sus fines proporcionar asistencia técnica y capacitación al sector minero y su cadena de valor. Lo anterior, mediante los Programas presupuestarios (Pp) F002 “Financiamiento al sector minero y su cadena de valor” y F005 “Asistencia técnica y capacitación al sector minero y su cadena de valor”.

Sin embargo, en el Manual de Organización de la Secretaría de Economía, vigente en 2015, la función 3, referente a “establecer los vínculos de colaboración y coordinación con las entidades de los tres niveles de gobierno para coadyuvar en la elaboración de programas conjuntos principalmente en materia de capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de los proyectos mineros está a cargo de la Dirección General de Desarrollo Minero.”

La entidad fiscalizada no acreditó que estableció de vínculos de colaboración y coordinación con las entidades de los tres órdenes de gobierno, para coadyuvar en la elaboración de programas conjuntos principalmente en materia de capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de proyectos mineros.

Mediante el oficio número 712.2016.2578 del 18 de noviembre de 2016, la SE señaló que la DGDM en el Manual de Organización establece dentro las atribuciones y facultades, el de apoyar y dar seguimiento a los programas de capacitación y de fomento para la pequeña, mediana minería y sector social en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría y de otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Además, proporcionó los oficios circulares números 307-A.-2292 y 307-A.- 4332 del 22 de junio y 4 de noviembre del 2015, respectivamente en los que se solicita optimizar el gasto en servicios personales para el ejercicio 2016; sin embargo, no son de aplicación para el ejercicio 2015.

Proporcionó copia de las hojas de control de la DGDM en las que se registran los vínculos de colaboración y coordinación; sin embargo, no acreditó que se llevaran a cabo con las entidades de los tres órdenes de gobierno para coadyuvar en la elaboración de programas conjuntos principalmente en materia de capacitación y asistencia técnica, para el desarrollo de los proyectos mineros.

15-0-10100-07-0417-07-008 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Economía analice la pertinencia de determinar las causas por las cuales no estableció los vínculos de colaboración y coordinación con las entidades de los tres

órdenes de gobierno para coadyuvar en la elaboración de programas conjuntos principalmente en materia de capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de los proyectos mineros y, con base en los resultados, genere información confiable y suficiente que acredite dicha función, de conformidad con el apartado 1.0.1.2, función 3 del Manual de Organización de la Secretaría de Economía, e informe los resultados a la Auditoría Superior de la Federación.

15-0-10100-07-0417-07-009 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía analice la pertinencia de determinar las causas por las cuales no actualizó el Manual de Organización con base en la transferencia de funciones de capacitación y asistencia técnica al Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI) y, con base en los resultados, actualice la normativa que le permita fundamentar las atribuciones y gestiones de las unidades responsables de la actividad minera, en cumplimiento del artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, e informe los resultados a la Auditoría Superior de la Federación.

9. Ejercicio de los recursos financieros

En 2015, la SE mediante el Pp F001 “Promoción de la inversión en el sector minero y el desarrollo para su competitividad” ejerció 111,478.7 miles de pesos (mdp), el 74.1% de los 150,480.0 mdp aprobados. Sin embargo, la SE no aclaró las causas de las reducciones por 39,001.3 mdp, entre el presupuesto original y ejercido, ni presentó la documentación que compruebe y justifique los registros de la contabilización de las operaciones presupuestarias y contables.

Asimismo, las ampliaciones del Pp F001 fueron 1,290.6 mdp (103.0%) mayor que lo programado por la Coordinación General de Minería. Las reducciones fueron 23,382.8 mdp (60.5%) respecto de lo programado por la Dirección General de Regulación Minera y 16,909.1 mdp (64.9%) menor que los 48,161.7 mdp.

Del total ejercido, 111,478.7 mdp, 45,191.9 (40.5%) mdp correspondieron al capítulo 1000 “Servicios personales”; 2,168.9 (2.0%) mdp fueron del capítulo 2000 “Materiales y suministros” y 64,117.9 (57.5%) mdp, del capítulo 3000 “Servicios generales”.

Se observó que la secretaría ejerció en servicios generales 64,117.9 mdp, de los cuales 60,246.4 mdp, el 94.0%, fueron para el gasto adjetivo del programa y 3,871.5 mdp, el 6.0%, para el gasto sustantivo de la operación del programa, lo cual denota insuficiencia presupuestaria en la promoción de la actividad minera y que ésta no tenga como efecto la atracción e incremento de la inversión.

Mediante el oficio número 712.2016.2578 del 18 de noviembre de 2016, la Secretaría de Economía proporcionó los folios de las 427 adecuaciones realizadas al presupuesto del programa F001 “Promoción de la inversión en el sector minero y el desarrollo para su competitividad” en 2015, en dónde se identificó la reducción de 39,001.3 mdp, en las que se observó que las ampliaciones y reducciones líquidas se refieren a las adecuaciones externas realizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; así como que en cada registro se indica que no afectan el cumplimiento de metas y objetivos.

10. Sistema de Evaluación al Desempeño

En 2015, la SE definió el problema del Pp F001 “Promoción de la inversión en el sector minero y desarrollo de su competitividad” relativo a la disminución de la inversión minera e identificó y estableció las causas que lo originaron y los efectos que generarán.

El objetivo del Pp F001 en 2015 se alineó con los objetivos de los documentos de planeación de mediano plazo y se verificó que la lógica vertical de los objetivos de nivel Fin, Propósito, Componente y Actividad se construyeron de acuerdo con la Metodología del Marco Lógico para medir la gestión, los productos o servicios, los resultados y el fin del Pp F001 “Promoción de la Inversión en el Sector Minero y Desarrollo de su Competitividad”.

En el análisis de la lógica horizontal, se determinó que los indicadores de nivel Fin “Calificación de México en el Pilar Sofisticación Empresarial del Reporte Global de Competitividad del Foro Económico Mundial” y los dos de nivel Propósito “Calificación de México de acuerdo al Reporte elaborado por la Consultora Behre Dolbear” y “Monto de inversión realizado en el sector minero nacional” no son útiles ni suficientes para evaluar el desempeño del Pp F001, ya que no muestran en qué medida los resultados de los indicadores son atribuibles a las acciones realizadas por la SE en materia de promoción minera.

La construcción del indicador “Trámites de concesión minera atendidos” de nivel Componente, así como los indicadores “Atención a solicitudes de inscripción de sociedades mineras”, “Vinculaciones de negocios entre inversionistas y titulares de proyectos” y “Número de clústers mineros creados” del nivel Actividad no es la adecuada respecto de su dimensión.

Con la revisión de los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2015, se verificó que la secretaría incluyó siete indicadores sobre los resultados y los avances del Pp F001 para el cumplimiento de los objetivos y metas que facilitaron su evaluación.

Mediante el oficio número 712.2016.2578 del 18 de noviembre de 2016, la Secretaría de Economía informó que se considerará la utilidad y suficiencia de la MIR 2017 del Pp G007, ya que los trabajos de construcción de la matriz se iniciaron desde agosto y actualmente está en valoración por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la atención de algunas observaciones hechas por la SHCP se presentaron en un archivo en Excel; sin embargo, no se presentaron los avances de la MIR para el ejercicio 2017.

15-0-10100-07-0417-07-010 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía analice la pertinencia de determinar las causas por las que no construyó de manera adecuada los indicadores para evaluar la promoción minera y, con base en los resultados, implemente las medidas necesarias para que elabore la MIR, con base en la Metodología del Marco Lógico (MML), a fin de que la secretaría cuente con las herramientas necesarias para la evaluación de la promoción minera, de conformidad con el numeral 2, del capítulo IV.2.2. de la Guía para la Construcción de la MIR, e informe los resultados a la Auditoría Superior de la Federación.

11. Evaluación del Control Interno

Con la evaluación de las 5 normas de control sobre la implementación de los 20 elementos que las conforman, se tiene un avance del 35.0%. Se verificó que en la cuarta norma: Información y Comunicación, se tuvo un cumplimiento del 100.0%.

En cuanto a la primera norma: ambiente de control, de los 10 elementos evaluados la entidad fiscalizada atendió el 20.0%, no atendió el 20.0%, y el 60.0% restante lo cumplió parcialmente, debido a que no se acreditaron los objetivos y metas institucionales, se verificó que no se actualizó su manual de organización como resultado del cambio de funciones; asimismo, la secretaría no acreditó de qué manera se aseguró que el personal adscrito a la CGM, DGRM y la DGDM conoce y comprende la visión, misión, objetivos y metas institucionales orientados a la promoción minera; no se reportó el resultado del cumplimiento de los códigos de ética y de conducta por parte del personal adscrito a la CGM, DGRM y la DGDM; las sesiones de trabajo del grupo de administración de riesgos en 2015 carecieron de formalización, y no acreditó contar con un sistema integral orientado al cumplimiento de objetivos y metas institucionales en términos de la promoción de la actividad minera.

En cuanto a la segunda norma: Administración de Riesgos, se tiene una implementación parcial del 50.0%, ya que no se identificaron las situaciones que reduzcan los riesgos de corrupción, abusos y fraudes que puedan afectar a la institución y las sesiones del grupo de trabajo de administración de riesgos en 2015, las cuales carecen de formalidad.

La norma tercera: Actividades de Control Interno, se cumplió en un 75.0%, ya que la SE no acreditó los instrumentos para identificar la causa raíz de las observaciones emitidas por instancias fiscalizadoras.

La norma cuarta: Información y Comunicación, cumplió en 100.0% ya que la SE acreditó con cuatro actas de sesión del COCODI, los avances trimestrales de la información periódica y relevante de los avances en la atención de los acuerdos y compromisos del comité, con la finalidad de impulsar su cumplimiento oportuno y obtener los resultados esperados.

Respecto de la norma quinta: Supervisión y Mejora Continua, no se identificaron avances, toda vez que no se encontró evidencia que haga constar las actividades de supervisión y mejora continua en la operación del Sistema de Control Interno institucional, ni del proceso respectivo para conocer la causa raíz y posibles debilidades del control interno.

De lo anterior el control interno institucional no cumplió con la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones del programa, por lo que no contó con la seguridad razonable en el logro del objetivo y metas.

Mediante el oficio número 712.2016.2578 del 18 de noviembre de 2016 se proporcionó información de los elementos de control que se cumplían parcialmente o no se cumplían. Con la evaluación de la información se determinó que de la implementación de los 20 elementos de las 5 normas de control que las conforman, se tiene un avance del 65.0%.

En cuanto a la primera norma: Ambiente de control, de los 10 elementos evaluados la entidad fiscalizada atendió el 80.0% y el 20.0% restante lo cumplió parcialmente, debido a que no acreditó que el personal de la SE conociera la misión, la visión, los objetivos y las metas institucionales, ni demostró de qué manera se acredita su comprensión, ni acreditó la

información de la Encuesta de Clima y Cultura Organización (ECCO), para la obtención del cálculo y evaluar el cumplimiento de los códigos de ética y de conducta por parte del personal adscrito a la entidad fiscalizada.

La norma segunda: Administración de Riesgos, atendió el 50.0% y el restante lo cumplió parcialmente, ya que se verificó que en la Matriz de Administración de Riesgos, el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos y el Mapa de Riesgos 2015 formalizados; sin embargo, en estos no se identificaron la construcción de riesgos de corrupción, abusos y fraudes potenciales, inherentes a las operaciones que pueden afectar a la institución. Además, la SE informó que se han implementado políticas que ayudan a inhibir los riesgos de corrupción, sin presentar la evidencia de las mismas.

La norma tercera: Actividades de Control Interno, se cumplió en un 75.0% y el 25% restante lo cumplió parcialmente, debido a que aun cuando la SE contó con el procedimiento Atención de auditorías efectuadas por la Auditoría Superior de la Federación “para la atención de las auditorías realizadas por la ASF y con el Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI) en 2015, en la ejecución de la auditoría se verificó que persisten las observaciones emitidas por el órgano fiscalizador, dado que en los resultados 4 “Trámites de concesiones mineras” y 6 “Foros y eventos de promoción minera” se observó la recurrencia en el rezago de atención de las solicitudes atendidas y la falta de programación de los foros y eventos mineros.

Respecto de la norma quinta: Supervisión y Mejora Continua, tuvo un cumplimiento parcial en los 3 elementos evaluados, ya que no presentó evidencia de la implementación de los operaciones y actividades de control descritas, y los correos electrónicos no son evidencia suficiente para acreditar las operaciones y actividades de control se ejecutan con supervisión permanente y mejora continua a fin de mantener y elevar su eficiencia y eficacia; no proporcionó información que acredite las evaluaciones de control interno del procesos por parte del nivel estratégico, Órgano Interno de Control o de instancias independientes para desarrollar la suficiente efectividad de los controles establecidos, presentó el proyecto del Programa Anual de Evaluación que en coordinación con la Secretaría de la Función Pública por medio de un evaluador externo estudió los procesos sustantivos para realizar recomendaciones, identificando áreas de mejora, y no acreditó ni soportó la verificación y evaluación periódica del Sistema de Control Interno Institucional (SCII), por los servidores públicos responsables de cada nivel de Control Interno y por los diversos órganos de fiscalización y evaluación, situación que no permite identificar su seguimiento.

De lo anterior el control interno institucional no cumplió con la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones del programa, por lo que no contó con la seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas.

Mediante el oficio número 712.2016.2705 del 6 de diciembre de 2016, la entidad fiscalizada proporcionó información relativa a los elementos de control incumplidos y con cumplimiento parcial. Con la evaluación de la información, se determinó un avance del 75.0% en la implementación de los 20 elementos de las 5 normas de control interno.

En cuanto a la primera norma: Ambiente de control, de los 10 elementos evaluados la entidad fiscalizada atendió el 100.0%, ya que acreditó que el personal adscrito a la CGM, la DGRM y la DGDM conoce y comprende la misión, la visión, los objetivos y las metas institucionales

orientados a la promoción de la actividad minera y que contó con controles implementados para evaluar el cumplimiento de los códigos de ética y de conducta.

Respecto de la segunda norma, permanece un avance del 50.0%, dado que la SE no acreditó que la atención de concesionarios mineros es atribución exclusiva de los mandos medios, ni que se realiza ante la presencia de dos servidores públicos; la colocación de cartelones en los cuales se especifica que cualquier trámite realizado en la CGM es gratuito; tampoco la identificación de riesgos de corrupción, abusos y fraudes potenciales en la Matriz de Administración de Riesgos, el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos y el Mapa de Riesgos 2015.

En la quinta norma, la entidad fiscalizada tuvo un avance parcial en los 3 elementos de control evaluados, ya que documentó los mecanismos de control del Consejo de Administración de la Exportadora de Sal (ESSA), S.A. de C.V. y del Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI); las presentaciones “Comercio Internacional de China”, “Distribución del Fondo para el Desarrollo Regional Sustentable”, “Manual del Inversionista en el Sector Minero Mexicano”, “Minería en países de la Alianza del Pacífico” y “Promoción de la inversión China en la minería”; sin embargo, en estos documentos no se identificó la supervisión y mejora continua en materia de promoción de la actividad minera.

Además, proporcionó el “Estudio para la evaluación de procesos 2015 del Pp F002 “Fortalecimiento de la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor” como evidencia de las evaluaciones de control interno de procesos por parte del nivel estratégico que realiza una consultoría externa; no obstante, dicha información no se corresponde con la promoción de la actividad minera.

15-0-10100-07-0417-07-011 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Economía analice la pertinencia de determinar las causas de las deficiencias del control interno institucional relativo a las normas administración de riesgos, actividades de control interno; supervisión y mejora continua, orientadas a alcanzar la promoción de la actividad minera y, con base en los resultados, establezca e implemente herramientas necesarias que le permitan fortalecer el control interno para proporcionar una seguridad razonable en el logro de objetivos y metas, de conformidad con el numeral 13, fracción I, y numeral 14, fracción II, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe los resultados a la Auditoría Superior de la Federación.

12. Rendición de cuentas

La SE reportó en el apartado de Análisis Funcional Programático Económico la asignación de 150,480.0 miles de pesos (mdp) al Programa presupuestario (Pp) F001 “Promoción de la inversión en el sector minero y desarrollo de su competitividad”, de los cuales se registró un ejercicio de 111,478.7 mdp en Cuenta Pública 2015. Sin embargo, la SE no aclaró las causas de las reducciones por 39,001.3 mdp, entre el presupuesto original y ejercido, ni presentó la documentación que compruebe y justifique los registros de la contabilización de las operaciones presupuestarias y contables.

Se verificó que la evaluación del desempeño del Pp F001, se realizó con base en indicadores de desempeño establecidos en la MIR del programa, cuyas metas se establecieron en el PEF

se informaron en la Cuenta Pública 2015, la evaluación específica de los mismos se presenta en el resultado 10.10 Sistema de Evaluación al Desempeño de este informe. En los Informes Trimestrales Sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2015, se reportó el avance de los resultados de los indicadores, así como las causas y efectos.

Mediante el oficio número 712.2016.2578 del 18 de noviembre de 2016, la Secretaría de Economía proporcionó los folios de las 427 adecuaciones realizadas al presupuesto del programa F001 “Promoción de la inversión en el sector minero y el desarrollo para su competitividad” en 2015, en dónde se identificó la reducción de 39,001.3 mdp, en las que se observó que las ampliaciones y reducciones líquidas refieren a las adecuaciones externas realizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; así como que en cada registro se indica que no afectan el cumplimiento de metas y objetivos.

Consecuencias Sociales

La promoción del portafolio de proyectos mineros, la participación en foros y eventos, la difusión de información del sector, y la asistencia técnica y capacitación inciden marginalmente en el incremento de la inversión, ya que se verificó que de 2011 a 2015 la inversión disminuyó en 4.7% en promedio anual, lo que pone en riesgo la generación de empleos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 11 observación(es), de la(s) cual(es) 3 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 8 restante(s) generó(aron): 11 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 6 diciembre de 2016, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el alcance y el propósito de verificar el cumplimiento del objetivo del programa de contribuir al incremento de la inversión en el sector minero mediante su promoción. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En el árbol de problemas de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Programa presupuestario (Pp) F001 “Promoción de la inversión en el sector minero y desarrollo de su competitividad”, se identificó que el problema es la disminución de la inversión en el sector minero debido a la baja de los precios de los minerales; el incremento en los costos de producción; mayor competencia internacional, y un marco regulatorio y fiscal menos competitivo.

Para atender esta problemática, el Gobierno Federal, por medio de la Secretaría de Economía (SE), implementó el Pp F001 “Promoción de la inversión en el sector minero y desarrollo de su competitividad”, a cargo de la Coordinación General de Minería (CGM) y las direcciones generales de Regulación Minera (DGRM) y de Desarrollo Minero (DGRM), el propósito del programa es dar a conocer a los empresarios nacionales e internacionales los proyectos mineros de inversión.

En 2015, la SE ejerció 111,478.7 miles de pesos en la promoción del sector minero. La dependencia promocionó 26 proyectos mediante 35 vinculaciones entre inversionistas y titulares de proyectos mineros. La ASF identificó que se promocionaron 5 (3.0%) de los 166 proyectos del portafolio de proyectos mineros, por medio de 12 vinculaciones.

La secretaría participó en cuatro eventos y un foro de promoción; sin embargo, no dispuso de criterios para elegir y programar los eventos en los cuales debe participar, con el propósito de dar a conocer el potencial geológico del país para la atracción de la inversión minera.

Se realizaron 30 estudios, de los cuales 4 (13.3%) se correspondieron con targets mineros; 19 (63.4%) actualizaciones de perfiles de mercado de los minerales y 7 (23.3%) estudios del sector; y se elaboraron dos diagnósticos del sector, cuya divulgación se realizó mediante la página de la secretaría. Con excepción de la actualización de los perfiles del mercado de minerales, la SE no estableció metas para la elaboración de los estudios y diagnósticos.

La entidad fiscalizada no estableció los vínculos de colaboración y coordinación con las entidades de los tres órdenes de gobierno para coadyuvar en la elaboración de programas conjuntos para la capacitación y asistencia técnica principalmente, debido a que esta atribución se transfirió al Fideicomiso de Fomento Minero (FIFOMI); además, no acreditó la reasignación de funciones mediante la actualización del manual de organización.

La fiscalización reveló que, en 2015, la dependencia evaluó la competitividad del sector con base en dos indicadores “Calificación de México en el Pilar de Sofisticación Empresarial” en el que se ubicó en la posición 50 de 140 países y “Calificación de México del reporte de la Consultora Behre Dolbear” en la posición 5 de 25 países, en la que se ha mantenido desde 2011. No obstante, éstos no son útiles para medir el efecto de la promoción minera y la SE no contó con la información que acreditara los resultados ya que ésta depende de la que generó el Foro Económico Mundial y de la Consultora Behre Dolbear.

En el periodo 2011-2015, la inversión minera de las empresas disminuyó en 4.7% en promedio anual, al pasar de 5,612.0 a 4,630.4 millones de dólares; no obstante, el incremento o disminución de la inversión no es imputable a la promoción de la actividad minera.

La modificación de la Ley Federal de Derechos (LFD) de 2013 benefició los ingresos del Estado, debido a que en 2015 se recaudaron 4,774,412.0 miles de pesos, de los cuales 2,612,779.7 miles de pesos (54.7%) fueron resultado de los nuevos derechos mineros y 2,161,632.3 miles de pesos (45.3%) de los tradicionales.

En opinión de la ASF, la SE no acreditó que, la contribución del Pp F001 “Promoción de la inversión en el sector minero y desarrollo de su competitividad”, en la atracción de mayores montos de inversión al país; asimismo, no dispuso de mecanismos para el registro y control del número de empresas e inversionistas que captó por medio de la promoción que realizó en los eventos, ni tuvo evidencia que acreditara que la inversión registrada en el sector en 2015 fue efecto de dichas actividades.

La atención de las recomendaciones permitirá a la SE evaluar el efecto de la promoción del portafolio de proyectos mineros, la participación en foros y eventos, en el ámbito nacional e internacional; la difusión de información del sector entre posibles inversionistas, el otorgamiento de capacitación y asistencia técnica para el desarrollo de proyectos mineros, y a partir del análisis de la información podrá conocer, modificar, adicionar o reorientar la

promoción de la actividad minera y, establecer mecanismos de registro, control y seguimiento que fortalezcan su operación, a fin de contar con información que permita determinar la efectividad de las acciones de promoción en la captación de inversión para el sector minero.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar la posición que ocupó México en la atracción de inversión en el ámbito internacional mediante la regulación y promoción en 2015.
2. Determinar la proporción de la inversión en el sector minero que se captó por la promoción de proyectos en 2015
3. Evaluar en qué medida las modificaciones del marco regulatorio incentivaron la inversión en el sector minero.
4. Determinar la proporción de concesiones mineras que derivaron de la promoción y las que se generaron por otros medios.
5. Verificar que la SE identificó, evaluó y promocionó el portafolio de proyectos mineros en 2015.
6. Constatar el cumplimiento del programa de participación en foros y eventos mineros para la promoción de la actividad minera en el ámbito nacional e internacional de 2015.
7. Verificar si la SE elaboró y divulgó estudios sobre el entorno minero en el ámbito nacional e internacional, así como la elaboración de diagnósticos para los problemas específicos y propuestas de solución del sector minero.
8. Verificar que la SE estableció vínculos de colaboración y coordinación para coadyuvar en la elaboración de los programas de asistencia técnica y capacitación para el desarrollo de proyectos mineros de los inversionistas.
9. Determinar en qué medida los recursos ejercidos por medio del Pp F001 "Promoción de la inversión en el sector minero y desarrollo de su competitividad" incidieron en el incremento de la inversión.
10. Evaluar que la Matriz de Indicadores para resultados (MIR) del programa presupuestario relacionado con la regulación y promoción de la actividad minera permitió evaluar el cumplimiento de los objetivos estratégicos y de gestión, así como la atención del problema público mediante el análisis de la alineación de la lógica vertical y horizontal.
11. Evaluar el control interno de las áreas administrativas relacionadas con la regulación y promoción del sector minero.
12. Verificar que la rendición de cuentas que realizó la SE permitió conocer las repercusiones del gasto, del nivel del logro de objetivos establecidos en los documentos de planeación, programación y presupuestación relacionados con la regulación y promoción de la actividad minera, el avance en la atención del problema que busca atender, así como el registro y la distribución de los recursos presupuestarios en los procesos señalados

Áreas Revisadas

La Coordinación General de Minería y las direcciones generales de Desarrollo Minero y de Regulación Minera.

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 Orgánica de la Administración Pública Federal: Artículo 19,
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículo 45
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, numeral 14, inciso a, norma cuarta; Programa de Desarrollo Minero (PRODEMIN) 2013-2018, objetivo 1; Reglamento Interior de la Secretaría de Economía, artículo 28, fracción IX; Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), capítulo IV.2.2., numeral 2; y Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, numeral 13, fracción I y numeral 14, fracción II, apartado II.1.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto, y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, en relación con los Transitorios PRIMERO y CUARTO del Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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