

**Secretaría de Economía**

**Negociaciones Internacionales para la Integración y Competitividad de México en las Cadenas Globales de Valor**

Auditoría de Desempeño: 16-0-10100-07-0368

Auditoría Núm.: 368-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 la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación contribuyeron a la integración de México en las Cadenas Globales de Valor.

***Alcance***

La auditoría comprendió la evaluación de los resultados en 2016 de la Secretaría de Economía (SE) en relación con el programa presupuestario P002 “Negociaciones internacionales para la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor”, a fin de conducir la política para incrementar la participación de México en las CGV, lo anterior, mediante la planeación de estrategias comerciales; la conducción de negociaciones internacionales en coordinación con dependencias de la Administración Pública Federal y el sector privado; el establecimiento de mecanismos de seguimiento e instrumentos de evaluación que permitan valorar los resultados de las negociaciones comerciales internacionales, en términos de la participación de México en las CGV; el ejercicio eficiente de los recursos, así como los mecanismos de control, evaluación, seguimiento y rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro de objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del Pp P002 “Negociaciones internacionales para la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor”.

***Antecedentes***

En 1980, México se unió a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) para promover su expansión en la región y asegurar su desarrollo económico. En 1983, el Estado implementó la denominada estrategia de cambio estructural, con el objetivo de fomentar el comercio exterior y promover el dinamismo en la economía. Ello implicaría que las

exportaciones, principalmente de manufacturas, fueran las impulsoras de la economía mexicana.<sup>1/</sup>

Con la incorporación de México al Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT),<sup>2/</sup> en 1986, se reorientó la economía hacia el mercado externo, privatizando la banca y reduciendo las empresas del Estado, lo que resultó en un proceso acelerado de apertura comercial y desregulación estatal, impulsando la capacidad exportadora de México.

La política de apertura se profundizó en 1994 con la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), a partir de la cual México desarrolló un andamiaje de acuerdos comerciales que le han dado acceso preferencial, certidumbre jurídica y ventaja competitiva en los principales mercados internacionales.

En el sexenio 1994-2000, las exportaciones aumentaron su contribución en el PIB en 12.6%, al pasar de 12.2% a 24.8%, pero en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006<sup>3/</sup> se enfatizó que no se aprovecharon en su totalidad los beneficios al resto de la economía.

Como resultado de la crisis económica internacional de 2008-2009, el contexto se tornó complejo, lo cual repercutió severamente en las economías mundiales, afectando variables como el tipo de cambio y la inflación. Ante el riesgo de adopción de medidas proteccionistas, el Gobierno Federal se propuso aprovechar la red de tratados comerciales del país, con el objetivo de diversificar el comercio y las relaciones económicas. Una de las estrategias es la participación en las CGV, que se definen como el resultado de un nuevo patrón de producción, basado en la deslocalización productiva, conectada con mercados finales dinámicos, que pueden ser nacionales, regionales o globales.

El concepto de cadena global divide los distintos eslabones de los procesos de las empresas o plantas, situadas en espacios geográficos diferentes; su importancia radica en que atiende demandas de consumo cada vez más complejas.

En el diagnóstico del Pp P002, realizado por la Secretaría de Economía en 2014, se precisó como problema que justifica, la intervención pública la insuficiente participación de México en las CGV.

Para atender esa problemática, el Estado implementó el Programa presupuestario P002 denominado “Negociaciones internacionales para la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor”, al cual, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, le asignaron 499,451.4 miles de pesos, con el fin de que conduzca la política, mediante la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación, para incrementar la participación de México en las CGV.

---

<sup>1/</sup> Presidencia de la Republica, (1983), “**Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988**”, México, publicado en el DOF el 3 de febrero de 1983.

<sup>2/</sup> SRE, (1986), “**Protocolo de Adhesión de México al Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio**”, Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), México, Publicación: DOF Aprobación: 29 de octubre de 1986.

<sup>3/</sup> Presidencia de la República, (2001), “**Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**”, México, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2001.

En 2016, el Consejo Nacional de Evaluación Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realizó dos evaluaciones al Pp P002 “Negociaciones Internacionales para la Integración y Competitividad de México en las Cadenas Globales de Valor”, cuyos resultados se refieren a que en el diagnóstico debía incluirse la cuantificación de la población potencial y objetivo; replantear el objetivo de nivel Propósito, a fin de que refleje por qué fue institucionalizado el Pp P002; que los manuales formalicen y establezcan la composición organizacional real y la responsabilidad de cada una de las unidades responsables; sistematizar la evaluación de tratados y acuerdos, mediante el uso de estudios y evaluaciones centradas en el concepto de inteligencia de comercio exterior, basado en la Propuesta de Sistema de Evaluación de Tratados y Acuerdos, la cual propone un grupo experto colegiado interno que desempeña actividades ex ante, ex post y continuas de evaluación, y establecer mecanismos de consulta y participación con el sector privado.

### **Resultados**

#### **1. Diseño Del Pp P002**

Para 2016, la SE contó con el Pp P002 “Negociaciones internacionales para la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor”, en el cual planteó como problemática la insuficiente participación de México en las cadenas globales de valor, y cuyo objetivo central se definió el de incrementarla, alineándose a los documentos de planeación de mediano plazo que reafirman la importancia de impulsar la participación en las CGV; sin embargo, no contó con un diagnóstico completo que le permitiera conocer, de manera cualitativa y cuantitativa, el universo de empresas que presentan la necesidad de incrementar su participación en las CGV, las que se pretende atender con el programa, y el índice de participación.

La SE reconoció que el diagnóstico del Pp P002 realizado en 2014, y vigente para 2016, tenía imprecisiones e inconsistencias a nivel de definición conceptual, ya que argumentó que “la medición de las CGV es un proceso complejo cuya metodología sigue a prueba tanto en los foros internacionales como en México, por lo que incluir una meta de la participación de México en las CGV, sería en este momento imposible de cuantificar año con año, especialmente a nivel de empresas.”

#### **16-0-10100-07-0368-07-001 Recomendación**

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las que, en el diagnóstico del Pp P002 no identificó de manera precisa los referentes para dimensionar cualitativa y cuantitativamente el problema público que se pretende atender mediante la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación y, con base en ello, fortalezca el proceso de programación a efecto de que exista consistencia entre el árbol del problema, el de objetivos y las atribuciones de la dependencia, a fin de dar cumplimiento al numeral IV.2.2. de la Guía para el Diseño de la MIR y el Acuerdo por el que se emite la Clasificación Programática del Consejo Nacional de Armonización Contable, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## 2. Sistema De Evaluación Del Desempeño

Los indicadores y objetivos de la MIR del Pp P002 “Negociaciones internacionales para la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor” fueron insuficientes para medir que, por medio de la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación, se avanzó en la atención del problema público que dio origen al programa, referente a la insuficiente participación de México en las CGV.

La lógica vertical de la MIR no fue adecuada, ya que no logró establecer la relación de causalidad entre los niveles de Actividades, Componente, Propósito y Fin. Respecto de las Actividades, éstas cumplieron con la sintaxis establecida en la Metodología de Marco Lógico (MML). Por su parte, el nivel de Componente contribuyó al logro del Propósito, pues el incremento y la diversificación del comercio de México tienen como condición contar con una red de tratados y acuerdos comerciales optimizada y ampliada, pero el objetivo de Propósito no fue consistente con el definido en el árbol de objetivos y está redactado como uno de nivel superior, teniendo un alcance similar al de Fin.

La lógica horizontal de la MIR de Pp P002 de 2016 no fue adecuada, ya que los indicadores de Fin, Propósito y Componente no midieron los objetivos propuestos. En el primero, no cuantificó la contribución en el incremento de los flujos internacionales de comercio; en tanto que el segundo, no estableció cómo pretende calcular el incremento en los intercambios comerciales y la diversificación de las exportaciones, y el tercero, no evaluó la optimización y ampliación de la red de acuerdos comerciales internacionales, ni especificó el total de acuerdos programados.

El indicador de nivel Propósito no permitió evaluar la atención del problema público, ni como contribuye el programa a incrementar la participación de México en las CGV.

La SE reconoció que la MIR del Pp P002 correspondiente al 2016 presentó inconsistencias, ya que no contó con objetivos referentes a las actividades de un programa de modalidad “P”, por lo que, la ASF considera pertinente que la SE analice la posibilidad de corregirla, modificarla, adecuarla o reorientarla.

### 16-0-10100-07-0368-07-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las que en la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp P002 no integró las actividades para la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación y, con base en ello, evalúe la posibilidad de corregir, modificar, adecuar o reorientar la MIR, a efecto de que permita acreditar su vinculación con los diagnósticos detectados y sus objetivos comprometidos como parte de un programa de modalidad “P”, en términos del IV.2.2 de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## 3. Planeación

Para 2016, la Subsecretaría de Comercio Exterior (SCE) adscrita a la SE contó con un Plan de Trabajo en el que definió 3 objetivos, 6 estrategias, 10 líneas de acción, 18 actividades, y a los responsables de ejecutarlas. Las actividades fueron las siguientes:

1. Realizar Consultas Con Dependencias Y Sectores Productivos Para Las Negociaciones Internacionales De Acuerdos De Comercio E Inversión (Nuevos Y Profundización).
2. Proyectos De Cooperación Sobre Innovación En El Marco De Las Negociaciones De La Alianza Del Pacífico.
3. Conclusión De Las Negociaciones Del Acuerdo Transpacífico, Y De Los Tratados De Libre Comercio Con Turquía, Jordania Y Haití.
4. Inicio De Negociaciones Para Acuerdos De Promoción Y Protección Recíproca De Las Inversiones Con Filipinas Y Qatar.
5. Inicio De Las Negociaciones Para Profundizar El Acuerdo Con Japón Y Modernizar El Tratado Con Israel.
6. Concluir Las Negociaciones De Disciplinas Adicionales Del Protocolo Adicional De La Alianza Pacífico; Los Temas Pendientes Con Bolivia; Concretar La Profundización Comercial Con Paraguay Y Uruguay; Renegociar El Acuerdo Con Brasil Y Argentina, Y Actualizar El Acuerdo Con Cuba.
7. Presentar El Acuerdo Sobre Facilitación Del Comercio A La Aprobación Del H. Senado De La República.
8. Diseñar La Participación De México En La Definición Del Programa De Trabajo Sobre La Negociación De La Ronda Con Doha De La Organización Mundial De Comercio (OMC).
9. Acordar Con Países De Centroamérica Las Reglamentaciones Uniformes Referentes A La Interpretación, Aplicación Y Administración Del Capítulo De Reglas De Origen Y El De Los Procedimientos Aduaneros.
10. Acordar E Implementar La Adecuación De Las Reglas De Origen Específicas Del Anexo 401 Del Tratado De Libre Comercio Con América Del Norte Y Del Anexo 403 Del Tratado De Libre Comercio Con Chile.
11. Defender Los Intereses De México En Procedimientos De Aplicación Ante La OMC Contra La Nueva Regulación De Etiquetado "*Dolphin Safe*".
12. Defender Los Intereses De México En Procedimientos De Aplicación Ante La OMC Contra La Norma Definitiva Que Modificó Las Prescripciones En Materia De Etiquetado De Origen "*COOL*".
13. Organización De Las Audiencias Públicas Para La Revisión De La Resolución Final De La Investigación Antidumping Sobre Las Importaciones De Éter Monobutílico Del Etilenglicol Y Sobre Las Importaciones De Piernas Y Muslos De Pollo.
14. Proporcionar Asesoría Jurídica Y Coordinar La Negociación De Los Acuerdos De Los Capítulos De Solución De Controversias En La Negociación Con Turquía Y Jordania.
15. Profundizar Las Relaciones Comerciales Con Los Estados Unidos De Norteamérica Y Canadá.
16. Grupos De Alto Nivel Con China E India.

17. Coordinar La Implementación De Los Acuerdos De Reconocimiento Mutuo Con Estados Unidos De Norteamérica Y Canadá.
18. Implementación Del Segundo Plan De Trabajo Del Consejo De Alto Nivel De Cooperación Regulatoria Entre México Y Los Estados Unidos De Norteamérica.

La SE no definió los tiempos de ejecución para cada una de las actividades descritas en su Programa de Trabajo 2016, ni acreditó en qué medida la planeación de las negociaciones internacionales de acuerdos de comercio, la profundización de acuerdos ya existentes, y la conclusión de negociaciones, contribuyó a la atención del problema público que justificó la implementación del programa, en términos de lo establecido en la Ley de Planeación y el Manual de Organización de la Secretaría de Economía.

#### 16-0-10100-07-0368-07-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las que, en 2016, la planeación de sus actividades no se alineó para contribuir a atender el problema público que justificó la implementación del Pp P002, y que incluyera los tiempos de ejecución previstos y, con base en ello, fortalezca sus mecanismos de programación a efecto de que permita acreditar su vinculación con los diagnósticos detectados y sus objetivos comprometidos, en términos del artículo 3 de la Ley de Planeación y del apartado 1.3 del Manual de Organización General de la Secretaría de Economía, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados del análisis y las medidas implementadas para corregir las deficiencias detectadas.

#### **4. Coordinación**

En 2016, con el propósito de coordinar las negociaciones comerciales internacionales, la SE envió 60 oficios de invitación para llevar a cabo reuniones con el sector privado y las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) que tienen injerencia en las negociaciones.

Con el sector privado, la dependencia remitió cuatro oficios de invitación para la ronda de negociación del Tratado de Libre Comercio México-Turquía, en donde trataron temas relacionados con el acceso a mercados, reglas de origen, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, comercio de servicios, inversión y asuntos legales e institucionales.

En lo que respecta a las dependencias y entidades de la APF, la SE envió 56 invitaciones a la quinta ronda de negociación para la ampliación y profundización del Acuerdo de Complementación Económica Número 53 entre México y Brasil; así como para la reunión de trabajo en la que se informaron los resultados y acuerdos derivados de la primera ronda de negociación para la revisión del Tratado de Libre Comercio entre México y los Estados de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), y de la primera ronda de negociación para la modernización del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea.

La SE no contó con una metodología que permitiera garantizar que la coordinación con el sector privado y con las dependencias y entidades de la APF para la participación en las rondas de negociaciones relacionadas con la realización de nuevos acuerdos comerciales internacionales contribuyera a la atención del problema público por el que se implementó el

Pp P002, en términos de lo dispuesto en el Manual de Organización General de la Secretaría de Economía.

16-0-10100-07-0368-07-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las que no contó con información que acreditara que la coordinación con el sector privado y con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se realizó para atender el problema que justificó la intervención del Pp P002 y, con base en ello, instrumente mecanismos de control que evidencien que la coordinación se orienta a cumplir con sus atribuciones consignadas en el apartado 1.3 del Manual de Organización General de la Secretaría de Economía, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados de las medidas implementadas para corregir la deficiencia detectada.

**5. Seguimiento**

Con el oficio número 712.2017.1844 del 13 de septiembre de 2017, la SE informó que la gestión y seguimiento de los tratados y acuerdos internacionales se realiza por medio de reuniones periódicas de la comisión administradora de cada tratado, con los grupos de alto nivel, y con las reuniones ministeriales; también, en las sesiones ordinarias del Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI).

Con la revisión de los acuerdos que se derivan de la comisión y el comité señalados, se verificó que la dependencia identificó que la situación adversa de los mercados internacionales repercute en el grado de apertura de la economía mexicana y el desenvolvimiento del Pp P002, por lo que, para atender esta situación previó las acciones estratégicas siguientes:

- La actualización de los acuerdos comerciales.
- La negociación de nuevos acuerdos comerciales con economías de alto impacto económico.
- La participación en negociaciones para robustecer el sistema multilateral de comercio.

La SE no contó con información que acreditara que el seguimiento de los tratados y acuerdos internacionales es una de las actividades que contribuyen a la atención del problema público por el que se implementó el Pp P002, en términos de lo dispuesto en el Manual de Organización General de la Secretaría de Economía.

16-0-10100-07-0368-07-005 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las que no contó con información que acreditara que el seguimiento de los tratados y acuerdos internacionales se realizó para atender el problema que justificó la intervención del Pp P002 y, con base en ello, instrumente mecanismos de control que evidencien que el seguimiento se orienta a cumplir con sus atribuciones consignadas en el apartado 1.3 del Manual de Organización General de la Secretaría de Economía, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados de las medidas implementadas para corregir la deficiencia detectada.

## 6. Evaluación

Con el oficio número 712.2017.1844 del 13 de septiembre de 2017, la SE informó que, en 2016, evaluó los resultados del Pp P002 por medio de las sesiones del COCODI, así como de los informes del avance trimestral de la MIR, a fin de prevenir desviaciones y sugerir recomendaciones.

Con la revisión de las actas, se identificó que el comité se enfocó en el análisis de los posibles efectos del comercio internacional adverso sobre los resultados del programa; respecto de los informes trimestrales, la SCE revisa el cumplimiento de los resultados de los indicadores de "Grado de apertura de la economía de México" en el cual reportó un cumplimiento del 109.1%; "Proporción del comercio realizado por México con sus socios TLC respecto del comercio realizado con socios no TLC" con el 89.7%; "Porcentaje de acuerdos comerciales y de inversión optimizados o nuevos" con 100.0%; "Rondas para la optimización de los acuerdos comerciales y de inversión (seguimiento, profundización, defensa legal y convergencia)" con 100.0%; y "Rondas para la negociación de nuevos acuerdos comerciales y de inversión", también con el 100.0%; pero no acreditó su cumplimiento.

La SE no contó con información que acreditara que la evaluación de los tratados y acuerdos internacionales contribuyera a la atención del problema público por el que se implementó el Pp P002, en términos de lo dispuesto en el Manual de Organización General de la Secretaría de Economía.

### 16-0-10100-07-0368-07-006 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las que no contó con información que acreditara que la evaluación de los tratados y acuerdos internacionales se realizó para atender el problema que justificó la intervención del Pp P002 y, con base en ello, instrumente mecanismos de control que evidencien que la evaluación se orienta a cumplir con sus atribuciones consignadas en el apartado 1.3 del Manual de Organización General de la Secretaría de Economía, e informe a la Auditoría Superior de la Federación los resultados de las medidas implementadas para corregir la deficiencia detectada.

## 7. Mayor Participación De México En Las CGV

Para 2016, la SE no contó con evidencia documental que acreditara que, mediante la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación, se incrementó la participación de México en las CGV, ya que desconoció el universo cadenas globales de valor identificadas, de empresas, áreas comerciales y sectores productivos que presentan la necesidad de incrementar su participación en las CGV; las que se pretende atender con el programa, y el índice de participación en las CGV para 2016.

### 16-0-10100-07-0368-07-007 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las que, en 2016, no contó con información que acreditara que mediante la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación del Pp P002, la conducción de la política pública se orientó a la atención del problema público que le dio origen al programa y, con base en ello, implemente los mecanismos de control para identificar y formalizar los procesos de planeación, coordinación, seguimiento y evaluación, para atender el problema que justificó su intervención, en términos



de lo establecido en el numeral 1.3 del Manual de Organización General de la Secretaría de Economía y en el apartado IV.2.2, Secuencia de elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados, de la Guía para el Diseño de Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## **8. Economía De Los Recursos**

Para 2016, el presupuesto original asignado al Pp P002 “Negociaciones internacionales para la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor” fue de 499,451.4 miles de pesos, y con la revisión de las 23 adecuaciones presupuestarias se constató que se autorizó una ampliación de 35,199.7 miles de pesos, sin acreditar que éstas se realizaran para la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la política para incrementar la participación de México en las CGV.

Con la revisión de la base de datos que contiene el registro de las 9,500 cuentas por liquidar certificadas en el Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) y el Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP), así como el beneficiario, importe, año, ramo, unidad, mes, partida específica, se constató que de los 534,651.2 miles de pesos ejercidos por el Pp P002 en 2016, el 46.3%, 247,611.5 miles de pesos correspondieron a servicios generales, el 40.6%, 217,039.9 miles de pesos, en servicios personales, el 12.4%, 66,021.7 miles de pesos correspondieron a transferencias internacionales y el 0.7%, 3,978.1 miles de pesos en materiales y suministros. Con ello se financiaron actividades operativas como la suscripción de acuerdos comerciales, la negociación de tratados internacionales y la participación en rondas de negociación; no obstante, la dependencia no acreditó la vinculación de los recursos con la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la política para incrementar la participación de México en las CGV.

### **16-0-10100-07-0368-07-008 Recomendación**

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las que, en 2016, no contó con registros que permitieran vincular el gasto con la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación del Pp P002, y con la atención del problema público que justificó la intervención gubernamental y, con base en ello, instrumente mecanismos de control y seguimiento que evidencien que los recursos se orientaron a la conducción de la política y la atención del problema público, en los términos que establece el artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y al Acuerdo por el que se emite la clasificación programática, emitido por el Consejo Nacional de Armonización Contable, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## **9. Control Interno**

El control interno establecido por la SE no permitió asegurar, de manera razonable, el cumplimiento de sus objetivos y metas del Pp P002. Con la aplicación de un cuestionario sobre los mecanismos de control implementados por la SE, se identificó que respecto del “ambiente de control” no garantizó que llevó a cabo la planeación estratégica con base en un proceso sistemático sobre mecanismos de control y seguimiento, a fin de proporcionar información relevante y confiable; tampoco contó con políticas de operación orientadas a los procesos

planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la política para incrementar la participación de México en las CGV.

Respecto de la administración de riesgos, la SE realizó la administración de riesgos con base en un proceso sistemático, pero no identificó las deficiencias en la elaboración de la MIR del Pp P002, lo que obstaculizó el cumplimiento de los objetivos institucionales.

En cuanto a las actividades de control, se verificó que la dependencia no implementó mecanismos para medir los resultados del cumplimiento de las metas y objetivos con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como en la información reportada en los informes trimestrales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público referente al incremento de la participación de México en las CGV.

En la información y comunicación se constató que la dependencia no contó con sistemas de información bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, ni con mecanismos para la actualización permanente de la información relativa a las actividades que debe realizar un programa clasificación "P" establecidas en el Acuerdo por el que se emite la clasificación programática.

En la supervisión y mejora continua se verificó que la SE evalúo el Sistema de Control Institucional periódicamente al realizar la evaluación, implementación y operación de las cinco normas generales de control interno, y aunque supervisó las operaciones y actividades de control para incrementar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las medidas de mejora y actividades de control propuestas en el Programa de Trabajo de Control Interno Institucional, dichas medidas y actividades no corresponden a la atención del problema que dio origen al programa.

Respecto de la Administración de Riesgos, con el oficio 712.2016.361 del 22 de febrero de 2016, atendió las recomendaciones formuladas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, con lo que la valoración de la MIR pasó de ser Mejorable a Factible, con lo que se solventa este aspecto observado.

En cuanto a las Actividades de control, remitió el reporte de avance indicadores de los cuatro trimestres de la MIR en el sistema PASH de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Respecto de la cuarta norma de control "Información y Comunicación", cuenta con el Sistema de Información de Tratados Comerciales Internacionales, en el cual es posible consultar el avance de las negociaciones, pero no establecimiento actividades de control, ni contó con información que acredite el cumplimiento del objetivo de incrementar la participación de México en las CGV.

En cuanto a la Supervisión y mejora continua remitió evidencia de las reuniones trimestrales del Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI), las cuales son utilizadas como mecanismo de supervisión y mejora continua para garantizar el cumplimiento de objetivos y metas institucionales, pero no se identificaron tareas de supervisión y mejora continua que se vincularan con el cumplimiento de su objetivo de incrementar la participación de México en las CGV.

**16-0-10100-07-0368-07-009 Recomendación**

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las que no acreditó la implementación de mecanismos adecuados para el cumplimiento razonable de los objetivos y metas institucionales relacionados con el Pp P002 "Negociaciones internacionales para la integración y competitividad de México en las cadenas globales de valor" en cuanto a las normas de control interno primera, tercera, cuarta y quinta y, con base en los resultados del análisis, establezca un programa de trabajo, con objetivos, estrategias y responsables para atender las normas de control interno que garanticen la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación de la política, en términos del artículo tercero, numeral 14, fracción I, 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 publicado en el Diario oficial (DOF) el 12 de julio de 2012, así como en el artículo segundo, numerales 8 y 9, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, publicado en el DOF el 3 de noviembre de 2016 e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y los mecanismos emprendidos para corregir la deficiencia detectada.

**10. Rendición De Cuentas**

Con el análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Informe de Labores, y los informes que emite para el Senado, correspondientes a 2016, se verificó que la información proporcionada por la SE sobre el Pp P002 presentó deficiencias, ya que la dependencia reportó que el diseño y optimización de las estrategias y rondas de negociaciones estuvieron enfocadas en avanzar en materia de reglas de origen, reducción de aranceles, obstáculos técnicos al comercio, propiedad industrial, servicios, movilidad de personas de negocios, asuntos institucionales y relaciones comerciales, lo cual no fue consistente con lo que le correspondía realizar, en términos de planear, coordinar, dar seguimiento y evaluar las estrategias comerciales internacionales, a fin de atender el problema que justificó la intervención del Pp P002.

En la Cuenta Pública 2016, la SE indicó que realizó una ampliación compensada por 235.7 miles de pesos, a fin de que la Subsecretaría de Comercio Exterior, se encuentre en condiciones de cubrir los viáticos y pasajes para la delegación que asistió a Ginebra del 8 al 13 de mayo de 2016, para participar en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con la Asociación Europea de Libre Comercio, pero no asoció la erogación de recursos a la atención del problema público que justificó la intervención del Pp P002.

**16-0-10100-07-0368-07-010 Recomendación**

Para que la Secretaría de Economía analice las causas por las que, a 2016, careció de una rendición de cuentas sobre la atención del problema público relativo a la insuficiente participación de México en las cadenas globales de valor, establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2016, y del resultado de análisis, instrumente mecanismos que le permitan producir información confiable, oportuna, suficiente que facilite la adecuada rendición de cuentas, de conformidad con lo establecido en el artículo 54, párrafo primero, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; y en el artículo 8, párrafo primero, de la Ley de Planeación, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de 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.

### ***Consecuencias Sociales***

En 2016, la Secretaría de Economía no contó con elementos probatorios que evidenciaran su avance en la conducción de la política para atender el problema público que justificó la operación del Pp P002, relativo a la insuficiente participación de México en las cadenas globales de valor y, aun cuando erogó 534,651.2 miles de pesos, desconoció el universo de las unidades económicas que deben participar en las CGV; así como su índice de participación, áreas comerciales y sectores productivos y, por tanto, el beneficio social del programa.

### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinó (aron) 10 observación (es) la (s) cual (es) generó (aron): 10 Recomendación (es) al Desempeño.

### ***Dictamen***

El presente se emite el 14 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 mediante la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación, la SE condujo la política para incrementar la participación de México en las cadenas globales de valor (CGV). Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

La SE identificó en el árbol del problema del Pp P002 que existe una insuficiente participación de México en las CGV.

Para atender esa problemática, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 se asignaron 499,451.4 miles de pesos al Pp P002, con el fin de que conduzca la política para incrementar la participación de México en las CGV.

La fiscalización superior mostró que, el diseño del programa no fue congruente con el diagnóstico de necesidades, ya que la dependencia no definió con precisión el problema público que se pretende atender, en términos cualitativos y cuantitativos y, no identificó las deficiencias en los procesos de planeación, coordinación, seguimiento y evaluación, ni le permitió conocer el universo de empresas, áreas comerciales y sectores productivos que presentan la necesidad de incrementar su participación en las cadenas globales de valor.

La dependencia no acreditó contar con una planeación que estableciera objetivos, metas, estrategias, prioridades, responsabilidades y tiempos de ejecución específicos para el diseño de estrategias comerciales internacionales que permitieran incrementar la participación de México en las cadenas globales de valor; no evidenció la coordinación con el sector privado y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la conducción de las negociaciones comerciales internacionales; tampoco implementó mecanismos de seguimiento al cumplimiento del objetivo del programa, ni de evaluación que permitan identificar áreas de oportunidad en la conducción de la política.

En 2016, la SE ejerció 534,651.2 miles de pesos en el Pp P002, en actividades operativas relativas al comercio exterior, como la suscripción de acuerdos comerciales, la negociación de tratados internacionales y la participación en rondas de negociación, con el propósito de incrementar los flujos internacionales de comercio e inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones mediante el acceso a nuevos mercados de exportación, la consolidación de los mercados y la salvaguarda de los intereses comerciales y de inversión.

En opinión de la ASF, en 2016, persistió el problema que dio origen al programa, ya que la SE no contó con un diagnóstico que le permitiera definirlo con precisión de manera cualitativa y cuantitativa; tampoco contó con una planeación que incluyera objetivos, metas, estrategias, líneas de acción, responsables y tiempos de ejecución; no evidenció una metodología para realizar la coordinación, ni diseñó e implementó mecanismos de seguimiento y evaluación para identificar áreas de oportunidad en la conducción de la política para incrementar la participación de México en las cadenas globales de valor; y en su lugar efectuó actividades operativas relativas al comercio exterior. Además, su Sistema de Evaluación del Desempeño, no contó con objetivos referentes a las actividades de un programa de modalidad "P".

Las recomendaciones emitidas por la ASF se enfocan a que la SE reestructure el Pp P002, a efecto de que defina con precisión y cuantifique el problema público que justifique la implementación del programa, lo reoriente en función de dicho problema, e identifique, formalice y documente los procesos que permitan realizar la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación que garanticen la atención del problema que justifica la intervención del programa y la asignación de recursos.

***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. Verificar Que, Para 2016, La SE Diseñó El Pp P002 De Manera Consistente Con La Problemática Identificada En Un Diagnóstico Previo.
2. Determinar La Utilidad De La Matriz De Indicadores Para Resultado (MIR) De 2016 Del Pp P002 "Negociaciones Internacionales Para La Integración Y Competitividad De México En Las Cadenas Globales De Valor", Como Instrumento De Evaluación Del Cumplimiento De Los Objetivos Y Metas.
3. Verificar Que La Definición Y Diseño De Estrategias Comerciales Internacionales Para La Negociación, Se Enfocaron En 2016 A Conducir La Política Para La Participación De México En Las CGV.

4. Verificar Que, Para 2016, La SE Se Coordinó Con Las Dependencias De La APF Y El Sector Privado, A Fin De Implementar Las Estrategias Para Conducir La Política Para La Mayor Participación De México En Las CGV.
5. Comprobar Que, En 2016, La SE Efectuó El Seguimiento De Los Compromisos Internacionales, Para Conocer El Avance En El Incremento De La Participación De México En Las CGV.
6. Verificar Que, En 2016, La SE Evaluó Los Resultados De Los Compromisos Internacionales, A Fin De Incrementar La Participación De México En Las CGV.
7. Verificar Que La SE, Por Medio Del Pp P002 En 2016, Realizó La Planeación, Coordinación, Seguimiento Y Evaluación De La Política Para Incrementar La Participación De México En Las CGV Y, Con Ello, Determinar El Universo De Empresas, Áreas Comerciales Y Sectores Productivos Que Presentan La Necesidad De Incrementar Su Participación En Las CGV; Las Que Se Pretende Atender Con El Programa, Y El Índice De Participación En Las CGV Para El Periodo 2012-2016.
8. Verificar Que, En 2016, Los Recursos Presupuestarios Asignados A La SE Para La Operación Del Pp P002 Se Aplicaron En La Planeación, Coordinación, Seguimiento Y Evaluación De Los Compromisos Comerciales Para Incrementar La Participación De México En Las CGV.
9. Comprobar Que, En 2016, La SE Estableció Mecanismos De Control Interno Para Proporcionar Una Seguridad Razonable En La Consecución De Los Objetivos Del Pp P002.
10. Constatar Que, En 2016, En Los Documentos De Rendición De Cuentas, La SE Incluyó Información Que Permitió Conocer En Qué Medida Con El Pp P002 Se Atendió La Problemática Que Le Dio Origen.

#### *Áreas Revisadas*

La Subsecretaría de Comercio Exterior; las direcciones generales para Asia, Oceanía y Organismos Multilaterales; de Consultoría Jurídica de Comercio Internacional; para América del Norte; de Comercio Internacional de Bienes; de Comercio Internacional de Servicios e Inversión; para Europa y África; de Reglas de Comercio Internacional, y la Unidad de Negociaciones Internacionales.

#### *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: Ley Federal De Presupuesto Y Responsabilidad Hacendaria, Artículos 45.
2. Ley General De Contabilidad Gubernamental: Ley General De Contabilidad Gubernamental, Artículo 54, Párrafo Primero.
3. Ley De Planeación: Ley De Planeación, Artículo 3, Párrafo Segundo Y 8, Párrafo Primero.

4. Otras Disposiciones De Carácter General, Específico, Estatal O Municipal: Acuerdo Por El Que Se Emite La Clasificación Programática Del Consejo Nacional De Armonización Contable, Publicado En El DOF Del 19 De Julio De 2013.

Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, numerales III.2 y IV.2.2.

Manual de Organización General de la Secretaría de Economía, numeral 1.3.

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 publicado en el Diario oficial (DOF) el 12 de julio de 2012, artículo tercero, numeral 14, fracción I, inciso a.

Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, publicado en el DOF el 3 de noviembre de 2016, artículo segundo, Título Segundo, Capítulo I, numerales 8 y 9.

#### *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 1

En 2017, la SE elaboró un nuevo diagnóstico para que el árbol del problema público, el de objetivos y el nombre del programa, fueran consistentes con las atribuciones de la dependencia, por lo que ahora atiende a que “México necesita de la negociación, administración y defensa de los tratados y acuerdos internacionales de comercio e inversión, para ejecutar la política comercial internacional”.

Adicionalmente, en el diagnóstico se define que el área de enfoque potencial que atiende el programa es el Estado Mexicano, entendiéndose como el total de su población, territorio y gobierno. Esto se debe a que las acciones de la SE tienen repercusión, ya sea directa o indirecta, en todo el país y a que todos los agentes económicos de México pueden beneficiarse de la apertura comercial a través de las preferencias negociadas en los tratados y acuerdos comerciales; sin embargo, en dicho diagnóstico no se identificaron las deficiencias

que presenta el diseño del programa de acuerdo con las actividades referentes a la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación, de acuerdo con la clasificación programática establecida en el Acuerdo por el que se emite la Clasificación Programática del Consejo Nacional de Armonización Contable.

## Resultado 2

En 2017, la dependencia elaboró un nuevo diagnóstico para el Pp P002, el cual le permitió reestructurar los árboles del problema y de objetivos, por lo que ajustó la MIR, para 2018 ya cuenta con los objetivos e indicadores con lo que pretende medir el avance en la atención de la necesidad que atiende el programa referente a que “México necesita de la negociación, administración y defensa de los tratados y acuerdos internacionales de comercio e inversión, para ejecutar la política comercial internacional”, así como establecer la relación de causalidad entre los niveles de Actividad, Componente, Propósito y Fin, pero no proporcionó información respecto de la forma en que, mediante la planeación, coordinación, seguimiento y evaluación se contribuirá a la atención del problema público.

## Resultado 8

La SE informó que el presupuesto asignado en el PEF contribuiría a incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones mediante el acceso a nuevos mercados de exportación, la consolidación de los mercados en los que se dispone de preferencias comerciales y la salvaguarda de los intereses comerciales y de inversión de México en los mercados globales, lo cual se alineó a los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Desarrollo Innovador, y que le sirvieron de base para integrar en el PEF los objetivos del programa, como se muestra a continuación:

ALINEACIÓN	
Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018	
Metas Nacionales	
5 México con Responsabilidad Global	
Objetivo de la Meta Nacional	
3 Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva	
Estrategia del Objetivo de la Meta Nacional	
1 Impulsar y profundizar la política de apertura comercial para incentivar la participación de México en la economía global	
2 Fomentar la integración regional de México, estableciendo acuerdos económicos estratégicos y profundizando los ya existentes	
Programa Sectorial o Transversal	10 Programa Sectorial de Desarrollo Innovador
Objetivo del Programa Sectorial o Transversal	5 Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones.

Fuente: SE -DGPOP con datos del PEF 2016. Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados del Programa Presupuestario P002.

Adicionalmente, mencionó que existe una deficiencia a nivel conceptual y de diseño del programa, fundamentada en la diferencia de su denominación y objetivo central plasmado



en el documento denominado “Diagnóstico del programa Presupuestario P002: Negociaciones internacionales para la integración y competitividad de México en las Cadenas Globales de Valor”, contra lo dispuesto en el PEF 2016, su estrategia programática y exposición de motivos. Por ello, en 2017 se realizó el nuevo diagnóstico del programa a fin de corregir el diseño del programa, derivadas a su vez, de los resultados de la Evaluación de Diseño 2016 practicada por evaluadores externos, en la cual se identificó una “poca correspondencia entre el Propósito de la MIR 2016 y el objetivo central señalado en el Árbol de Objetivos”.

En el nuevo diagnóstico realizado en 2017, se dispuso que, para 2018, el programa responderá a que “México necesita de la negociación, administración y defensa de los tratados y acuerdos internacionales de comercio e inversión, para ejecutar la política comercial internacional”, lo cual se verá reflejado en el árbol de problema y de objetivos, así como en la MIR correspondientes ese ejercicio, la cual ya fue autorizada por la SHCP, e integrada en el documento "Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2018".

La SE no acreditó de qué manera vinculará el gasto del programa con sus atribuciones, y lo que pretende realizar mediante un programa presupuestario de modalidad “P”.