

ProMéxico

Promoción del Comercio Exterior y Atracción de Inversión Extranjera Directa: Atracción de la Inversión

Auditoría de Desempeño: 16-3-10K2W-07-0376

Auditoría Núm.: 376-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 los apoyos y servicios otorgados por ProMéxico contribuyeron a incrementar la atracción de inversión extranjera directa.

Alcance

La auditoría corresponde a la revisión del ejercicio 2016 y el alcance temático comprendió la evaluación del diseño del marco normativo para la atracción de la inversión extranjera directa del Pp F003 “Promoción del Comercio Exterior y Atracción de Inversión Extranjera Directa”; la elaboración del Plan de Negocios institucional; la detección de oportunidades de inversión; la promoción de apoyos y servicios para confirmar proyectos de inversión extranjera directa; la integración de los expedientes de los proyectos confirmados; la contribución del programa en el incremento de los flujos internacionales de inversión atraída; el ejercicio de los recursos, así como los mecanismos de evaluación, control y seguimiento.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. 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 F003 “Promoción del Comercio Exterior y Atracción de Inversión Extranjera Directa”.

Antecedentes

En 1937, durante el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940), se constituyó el Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) encargado de apoyar la inversión extranjera. Posteriormente, en 1986, con el propósito de consolidar y maximizar los esfuerzos de apoyo al comercio exterior, se le asignaron las funciones de promoción y regulación comercial a BANCOMEXT y, en conjunto con la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

(SECOFI) hoy Secretaría de Economía, se suscribió un convenio para promover la inversión foránea en México.^{1/}

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

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

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

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

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

A 6 años del establecimiento de ProMéxico, en el diagnóstico del PND 2013-2018 el Gobierno Federal reconocía que la IED se encontraba estancada, situación que de acuerdo con el árbol

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

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

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

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

de problemas del programa provenía del desaprovechamiento de los flujos internacionales de inversión extranjera directa.

Para atender este problema, en 2016, ProMéxico implementó el Pp F003 para promover apoyos y servicios que permitan la confirmación de proyectos de inversión extranjera, a fin de incrementar la inversión extranjera directa atraída. En 2016, en el Pp F003 se ejercieron 1,024,970.4 miles de pesos, cifra 16.7% superior respecto de los 878,064.7 miles de pesos aprobados en el PEF 2016.

Resultados

1. Marco Normativo Para La Atracción De La Inversión Extranjera Directa

Con la revisión del “Manual de Procedimientos de la Unidad de Promoción de Inversiones y Negocios Internacionales” y de los “Lineamientos para la operación de los apoyos y servicios de ProMéxico” se identificó que ProMéxico para 2016 no estableció mecanismos para coadyuvar en la conducción, coordinación y ejecución de actividades para la atracción de inversión extranjera directa, ni cómo promociona las gestiones que llevan a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, contrario a lo instruido en el Decreto por el que se ordena su constitución.

16-3-10K2W-07-0376-07-001 Recomendación

Para que ProMéxico considere investigar las causas por las que, en 2016, no incluyó en su marco normativo, en materia de atracción de inversión extranjera directa, los mecanismos mediante los cuales coadyuvaría en la conducción, coordinación y ejecución de las actividades en materia de atracción de inversión extranjera directa, ni cómo promociona las actividades que llevan a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en la materia y, con base en ello, implemente una estrategia de trabajo en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para promover la atracción de inversión extranjera directa, en términos de los artículos 4, fracciones I y VI, y 8, fracción II, del Decreto por el que se ordena la constitución del fideicomiso público considerado entidad paraestatal denominado ProMéxico, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

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

2. Elaboración Del Plan De Negocios Institucional Y Evaluación De Los Resultados Del Fideicomiso

En 2016, ProMéxico contó con el Plan de Negocios Institucional, al cual denominó Programa de Trabajo de ProMéxico 2013-2018”, que fue autorizado en la Tercera Sesión Ordinaria del Comité Técnico del Fideicomiso Público ProMéxico del 20 de agosto de 2015. Este instrumento contiene objetivos, metas y estrategias para evaluar el incremento de los flujos internacionales de inversión extranjera directa, formulados con base en las políticas y lineamientos dictados por la Secretaría de Economía.

Con las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias de 2016 del Comité Técnico de ProMéxico se constató que dicho órgano técnico evaluó los resultados y definió lineamientos para la realización de las actividades de promoción de la atracción de inversión extranjera,

mediante la presentación de los “Informes de Desempeño de las Actividades del Fideicomiso Público ProMéxico” correspondientes al primer y tercer trimestres del mismo año y la aprobación de los “Lineamientos del Programa de Proyectos Estratégicos para la Atracción de Inversión Extranjera: Fondo ProMéxico”.

3. Detección De Oportunidades De Inversión

Para 2016, ProMéxico identificó a 146 empresas como oportunidades de inversión, pero careció de la evidencia del registro de 114 (78.1%) de las empresas, en el sistema “Bitácora del Promotor”. De las 32 (21.9%) empresas que sí se registraron en dicho sistema a 6 (18.8%) no se les asignó una Oficina de Representación en el Exterior (OREX)^{5/} o Coordinador Regional,^{6/} además, no contó con criterios o metodología aplicados por el personal de las OREX o de las coordinaciones regionales para evaluar la viabilidad de la totalidad de las oportunidades detectadas, lo que provocó que no se aprovecharan las oportunidades de negocio identificadas.

ProMéxico, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, emitió el procedimiento “Proyectos de Inversión en General UPNG-PR-01/V1” en el “Manual de Procedimientos de la Unidad de Promoción de Negocios Globales”, autorizado el 7 de julio de 2017, para asegurar el registro en su sistema así como la asignación de una OREX de cualquier oportunidad de inversión; asimismo, incorporó los criterios para evaluar la viabilidad de la totalidad de las oportunidades detectadas, con lo que se solventa lo observado.

4. Promoción De Apoyos Y Servicios

En 2016, se identificó la falta de coordinación entre las áreas encargadas del registro de los servicios proporcionados por ProMéxico, debido a que la Dirección Ejecutiva de Eventos y Servicios al Empresario informó que no otorgó ningún servicio o apoyo; no obstante que, con la revisión de la información y documentación registrada en la plataforma “Bitácora del Promotor”, se identificó que las OREX promocionaron por lo menos un servicio a las 145 empresas, los cuales permiten a las empresas extranjeras concretar su interés en invertir en el país, pero estos servicios no se incluyeron en el “Catálogo de Apoyos y Servicios de ProMéxico”.

16-3-10K2W-07-0376-07-002 Recomendación

Para que ProMéxico considere investigar las causas por las que, en 2016, promocionó a 145 empresas cuando menos un servicio que no estaba registrado en el "Catálogo de Apoyos y Servicios de ProMéxico" y, con base en ello, evalúe la viabilidad de incluirlos en el citado catálogo, a fin de que estén regulados y permitan concretar el interés del inversionista, de conformidad con los artículos 1 y 2, fracción VI, del Anexo A "Catálogo de Apoyos y Servicios

^{5/} Dentro del esquema de operación de ProMéxico se prevé la apertura de oficinas de representación en diversas regiones del mundo, (OREX) en las cuales recae la responsabilidad de promover ante los sectores empresariales de los países en donde operan, las oportunidades que ofrece México para establecer o incrementar sus negocios. Dichas oficinas son los puntos de contacto y ofrecen apoyo y asesoría a los inversionistas extranjeros potenciales durante su proceso de establecimiento en el país.

^{6/} ProMéxico en 2016 contaba con 48 oficinas de representación en el exterior (OREX) distribuidas en cuatro regiones del mundo: Norteamérica, Latinoamérica, Europa y África y, Asia, Medio Oriente y Oceanía.

de ProMéxico", de los Lineamientos para la Operación de los Apoyos y Servicios de ProMéxico; los numerales 1, 3.1 y 6, de los procedimientos "Candidato DPI-PR-08-2" y "Negociación DPI-PR-09-2", del Manual de Procedimientos de la Unidad de Promoción de Inversiones y Negocios Internacionales (UPINI); y el artículo 2, Título segundo, Capítulo I, numeral 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual General en Materia de Control Interno, vigente a partir de noviembre de 2016, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

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

16-3-10K2W-07-0376-07-003 **Recomendación**

Para que ProMéxico considere investigar las causas por las que la Dirección Ejecutiva de Eventos y Servicios al Empresario informó que, en 2016, no promocionó apoyos y servicios, aun cuando en el sistema "Bitácora del Promotor" sí existieron registros de servicios y, con base en ello, establezca e implemente mecanismos de control que le permitan asegurar una información y comunicación eficaz con las áreas encargadas de la operación del programa Pp F003 "Promoción del Comercio Exterior y Atracción de Inversión Extranjera Directa", de conformidad con el artículo 2, Título segundo, Capítulo I, numeral 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual General en Materia de Control Interno, vigente a partir de noviembre de 2016, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

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

5. *Integración De Los Expedientes De Los Proyectos Confirmados*

En 2016, ProMéxico presentó deficiencias en la integración de los 180 expedientes de los proyectos reportados como confirmados en la Cuenta Pública ya que, en la revisión de la integración de los expedientes de los proyectos registrados en la plataforma "Bitácora del Promotor", se comprobó que 168 (93.3%) cumplieron con la totalidad de la documentación requerida para su confirmación y los 12 (6.7%) restantes carecieron de cuando menos un documento que permitiera identificar el monto de inversión.

ProMéxico, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, emitió el "Manual de Procedimientos de la Unidad de Promoción de Negocios Globales", autorizado el 7 de julio de 2017, en el que se incorporaron mecanismos de control y seguimiento para el registro y documentación de los expedientes de los proyectos, a fin de identificar el monto de inversión y corroborar el cumplimiento de la totalidad de la documentación requerida para su validación, con lo que se solventa lo observado.

6. *Contribución Del Pp F003 En El Incremento De Los Flujos De Inversión Extranjera Directa Atraída*

En 2016, ProMéxico registró en la "Bitácora del Promotor", una inversión atraída de 14,477.6 millones de dólares (equivalentes a 272,577,139.0 miles de pesos) con los 168 proyectos

confirmados durante el año, que provinieron de las regiones de Norteamérica, Europa, África, Asia, Medio Oriente, Oceanía y Latinoamérica; principalmente en los sectores de transporte, manufactura pesada (automotriz, autopartes, aeroespacial y metalmecánico), industrias del diseño, TIC,^{2/} creativas^{3/} y del conocimiento, ubicados en 26 entidades federativas.

Sin embargo, fideicomiso no acreditó que los 168 proyectos, que confirmaron su inversión, continuaron con los procesos de establecimiento, instalación, desarrollo y permanencia de sus negocios en México, por lo que desconoció si los 14,477.6 millones de dólares (equivalentes a 272,577,139.0 miles de pesos) ingresaron al país; asimismo, careció de un indicador para medir el incremento de los flujos de inversión extranjera atraída mediante el Pp F003.

16-3-10K2W-07-0376-07-004 **Recomendación**

Para que ProMéxico considere investigar las causas por las cuales no acreditó que los 168 proyectos, que confirmaron su inversión en 2016, continuaron con los procesos de establecimiento, instalación, desarrollo y permanencia de sus negocios en México con el fin de conocer el ingreso de la inversión atraída, así como de la carencia de un indicador que permitiera medir el incremento de los flujos de inversión extranjera atraída y, con base en ello, fortalezca las medidas de control y seguimiento para disponer de la información que permita determinar la contribución del programa en el incremento de los flujos internacionales de inversión extranjera directa atraída que son imputables a ProMéxico, en cumplimiento de los numerales 3 y 5, del procedimiento "Aftercare (Atención correctiva) DEPI-PR-15-2", del Manual de Procedimientos de la Unidad de Promoción de Inversiones y Negocios Internacionales; del objetivo de nivel de fin, de la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp F003 "Promoción del Comercio Exterior y Atracción de la Inversión Extranjera Directa" para 2016; y del artículo 2, Título segundo, Capítulo I, numeral 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual General en Materia de Control Interno, vigente a partir de noviembre de 2016, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

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

7. Economía

ProMéxico no acreditó cuánto del presupuesto reportado como ejercido en la Cuenta Pública 2016 por 1,024,970.4 miles de pesos en el programa F003, se destinó de manera específica a la promoción de apoyos y servicios en materia de inversión extranjera directa y su incidencia en el incremento de los flujos internacionales de inversión atraídos al país, por lo que careció de elementos para determinar el costo de la promoción.

^{2/} Tecnologías de la Información y Comunicación.

^{3/} Integra los contenidos para televisión, la música y los videojuegos.

16-3-10K2W-07-0376-07-005 Recomendación

Para que ProMéxico considere investigar las causas por las cuales careció de la evidencia documental que acreditara cuánto del presupuesto reportado como ejercido en la Cuenta Pública 2016 por 1,024,970.4 miles de pesos en el programa F003, se destinó de manera específica a la promoción de apoyos y servicios en materia de inversión extranjera directa y, con base en ello, refuerce sus sistemas de control presupuestario e implemente mecanismos de registro y seguimiento para identificar el presupuesto orientado a incrementar los flujos internacionales de inversión extranjera directa, de conformidad con el artículo 45, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el artículo 66, fracción III, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el artículo 2, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; el objetivo de nivel de fin, de la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp F003 "Promoción del Comercio Exterior y Atracción de la Inversión Extranjera Directa" para 2016, y el artículo 2, Título segundo, Capítulo I, numeral 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual General en Materia de Control Interno, vigente a partir de noviembre de 2016, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia identificada.

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

8. Sistema De Evaluación Del Desempeño

La Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del Pp F003 "Promoción del Comercio Exterior y Atracción de Inversión Extranjera Directa" de 2016 fue insuficiente para evaluar la repercusión de los apoyos y servicios proporcionados por ProMéxico al incremento de los flujos de inversión extranjera directa atraída.

Con el análisis del árbol de problemas del Pp F003, se constató que definió dos poblaciones o áreas de enfoque, al identificar a empresas mexicanas con interés de exportar o internacionalizarse y a empresas extranjeras con interés de invertir en México, lo que no permite determinar de manera precisa las causas que originaron el problema público ni los efectos que lo produjeron.

En la lógica vertical de la MIR, se detectó que el objetivo de nivel Componente "Capacitación en Negocios Internacionales otorgadas a los beneficiarios en el marco del apoyo Proyectos de Capacitación en Negocios Internacionales" es un medio que no se mencionó en el objetivo de Propósito "Las empresas extranjeras con interés de invertir y las empresas mexicanas con interés de exportar y/o internacionalizarse, aprovechan las oportunidades de negocios en otros mercados y de los apoyos y servicios otorgados", debido a que señala únicamente apoyos y servicios otorgados a empresas extranjeras y a empresas mexicanas, sin mencionar capacitación, por lo que no es posible determinar si se logrará el Propósito.

Los cuatro objetivos de nivel Actividad son insuficientes para identificar las principales gestiones emprendidas para movilizar los insumos que generan los apoyos y servicios otorgados por el programa, ya que tres: "Atención a solicitudes de servicios de inteligencia de negocios que requieran una respuesta formal y documentada a los beneficiarios", "Actividades de seguimiento para los proyectos de inversión en etapa de Aftercare" y

“Actividades de promoción de oportunidades y de gestión realizadas para atender requerimientos de los beneficiarios de ProMéxico”, hacen referencia a gestiones para insumos que en los componentes no fueron mencionados. Lo anterior, impide verificar la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles de la matriz.

Con el análisis de la lógica horizontal, se determinó que presentó deficiencias, ya que el indicador de nivel de Fin no permitió identificar su aportación a la totalidad del logro de su objetivo, relativo a “Contribuir a incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones mediante la promoción comercial y aprovechamiento de oportunidades de exportación de productos y servicios nacionales, internacionalización de empresas mexicanas y la atracción de inversión por parte de empresas extranjeras hacia nuestro país”, por no cumplir con lo establecido en la Metodología de Marco Lógico de la MIR en cuanto al método de cálculo, debido a que es una descripción no una operación aritmética que permita determinar la relación entre variables para medir el incremento en los flujos internacionales de inversión.

En el nivel de Propósito se verificó el establecimiento de cinco indicadores que fueron insuficientes para medir la IED generada con los proyectos confirmados, debido a que se orientan a cuantificar el número de proyectos confirmados y no la inversión atraída, por lo que desconoce la contribución del programa a la IED nacional, e imposibilita dimensionar el cambio producido y su contribución al incremento de los flujos internacionales de inversión hacia nuestro país, y dificulta evaluar el logro del programa.

En el nivel de Componente se identificó el establecimiento de tres indicadores que no fueron suficientes para emitir un pronunciamiento en cuanto a la contribución de los apoyos y servicios promocionados a empresas extranjeras con interés de invertir en México al objetivo de nivel de Propósito de atraer proyectos de atracción extranjera en el país, debido a que no identifica cuáles y cuántos apoyos y servicios se orientaron a la atracción de IED. De los cinco indicadores de nivel Actividad que se establecieron para medir los resultados de los cuatro objetivos, un ^{9/} indicador tiene relación causa-efecto con el objetivo de nivel de Componente^{10/} debido a que se refiere al grado de satisfacción con los apoyos y servicios promocionados. En los otros cuatro, no se observa una similitud de términos que permita identificar una relación causa-efecto entre los “medios” que en los niveles de fin y propósitos se definieron como “apoyos y servicios” y las “actividades de gestión” a que hacen referencia los indicadores de este nivel.

16-3-10K2W-07-0376-07-006 **Recomendación**

Para que ProMéxico considere investigar las causas por las cuales el árbol de problemas, los objetivos de componente y actividad, y los indicadores de nivel fin, componente y actividad de la Matriz de Indicadores de Resultados 2016 del Pp F003 presentaron deficiencias y, con base en ello, establezca indicadores para medir la contribución de la promoción de apoyos y servicios en el incremento de los flujos internacionales de inversión extranjera directa atraída, de conformidad con el numeral IV.2.2, apartado “Análisis del problema” y numerales 2

^{9/} Indicador: “Promedio del grado de satisfacción de Apoyos y Servicios otorgados por ProMéxico”.

^{10/} Indicador: “Porcentaje de Apoyos y Servicios otorgados respecto a los programados”.

"Análisis de la lógica horizontal" y 3 "Análisis de la lógica vertical", de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, vigente en 2016, 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.

9. *Evaluación Del Control Interno*

En 2016, la Unidad de Promoción de Inversiones y Negocios Internacionales de ProMéxico, encargada de la operación del Pp F003, presentó deficiencias en las normas primera "Ambiente de Control", ya que no contó con manuales de organización y procedimientos autorizados y vigentes, careció de mecanismos que le permitieran realizar la planeación estratégica respecto de la atracción de la inversión extranjera, y no acreditó lo realizado para mejorar el clima organizacional, relacionado con los reactivos peor evaluados en la encuesta de clima y cultura organizacional; tercera "Actividades de Control Interno", al carecer de mecanismos para el establecimiento de parámetros para evaluar la viabilidad de los proyecto de inversión, así como de la cancelación de los accesos autorizados, tanto a espacios físicos como a TIC, del personal que causó baja de la entidad; cuarta "Información y comunicación", debido a que se identificaron inconsistencias en el sistema denominado "Bitácora del Promotor", ya que la información y documentación registrada no fue suficiente para comprobar la confirmación de los 180 proyectos reportados en la Cuenta Pública, y quinta "Supervisión y Mejora Continua", por no acreditar mecanismos para evaluar que su sistema de control interno funcione adecuadamente.

ProMéxico, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó la implementación de los mecanismos de control y seguimiento para corregir las deficiencias detectadas, que se detallan a continuación:

Primera. Autorización del "Manual de Organización General de ProMéxico" y del "Manual de Procedimientos de la Unidad de Inteligencia de Negocios Globales" del 7 de julio de 2017; explicación y acreditación de contar con el "Programa de Trabajo de ProMéxico 2013-2018", el cual sustituyó al Plan de Negocios institucional y en el que se establecieron los objetivos, metas y estrategias para 2016, con base en las políticas y lineamientos dictados por la Secretaría de Economía, y acreditó las gestiones de mejora que emprendió para atender las debilidades detectadas, provenientes de la aplicación de la encuesta del Clima Organizacional en ProMéxico.

Tercera. En el "Manual de Procedimientos de la Unidad de Promoción de Negocios Globales" aprobado el 7 de julio de 2017, se incorporaron criterios para evaluar su viabilidad de los proyectos de inversión; también, remitió impresiones de pantalla de la "Bitácora del Promotor" en la cual se muestra el historial del personal que causó baja.

Cuarta. En el "Manual de Procedimientos de la Unidad de Promoción de Negocios Globales" se integraron mecanismos para corroborar que los expedientes de los proyectos que serán sujetos a validación cuentan con la totalidad de la documentación requerida.

Quinta. La entidad proporcionó copia del “Reporte de Avances Trimestral del Programa de Trabajo de Control Interno” en donde se muestran avances en el cumplimiento de los compromisos relacionados al Control Interno del segundo trimestre de 2017.

10. Rendición De Cuentas

ProMéxico reportó en la Cuenta Pública 2016 la erogación de 1,024,970.4 miles de pesos, lo que representó un aumento del 16.7%, respecto de lo programado en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 878,064.7 miles de pesos, dicho aumento se debió al traspaso de recursos, con el fin de cubrir el déficit presupuestario en la partida de eventos; no obstante, en la Cuenta Pública, en el “Informe Estadístico sobre el Comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México de 2016”, en el “Cuarto Informe de Ejecución del PND” y en el “Informe del Desempeño de las Actividades del Fidecomiso Público ProMéxico: Cuarto Trimestre de 2016”, la entidad fiscalizada no reportó de manera específica los recursos erogados para la promoción de apoyos y servicios que permitieran confirmar los proyectos de inversión extranjera directa y tampoco reportó información respecto de la contribución del Pp F003 en el aumento de los flujos de inversión extranjera directa atraída en 2016.

16-3-10K2W-07-0376-07-007 Recomendación

Para que ProMéxico considere investigar las causas por las que en la Cuenta Pública 2016, el Informe Estadístico sobre el Comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México en 2016, el Cuarto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y el Informe del Desempeño de las Actividades del Fidecomiso Público ProMéxico: Cuarto Trimestre de 2016 no se reportó información del Pp F003 "Promoción del Comercio Exterior y Atracción de la Inversión Extranjera Directa", respecto de los recursos erogados para la promoción de apoyos y servicios que permitieran confirmar los proyectos de inversión extranjera directa, ni de la contribución del programa en el incremento de los flujos de inversión extranjera directa atraída en 2016 y, con base en ello, fortalezca sus mecanismos de control a fin de que rindan cuentas de la promoción de apoyos y servicios para la atracción de inversión extranjera directa y de la contribución del Pp en el incremento de los flujos de inversión extranjera atraída, de conformidad con lo establecido en los artículos 1, párrafo segundo, 24, fracción I, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; el artículo 54, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; y el artículo 2, Título segundo, Capítulo I, numeral 9, norma cuarta, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual General en Materia de Control Interno, vigente a partir de noviembre de 2016, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

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

Consecuencias Sociales

En 2016, ProMéxico reportó la erogación de 1,024,970.4 miles de pesos mediante el Pp F003 para la promoción de apoyos y servicios, pero desconoció cuánta inversión extranjera directa ingresó, por lo que se desconoce la incidencia del programa en el crecimiento económico del país en términos de generación de empleo, transferencia de tecnología y sustitución de importaciones.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó (aron) 9 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) 6 restante (s) generó (aron): 7 Recomendación (es) al Desempeño.

Dictamen

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

A 6 años del establecimiento de ProMéxico, en el diagnóstico del PND 2013-2018 el Gobierno Federal reconocía que la IED se encontraba estancada, situación que de acuerdo con el árbol de problemas del programa provenía del desaprovechamiento de los flujos internacionales de inversión extranjera directa.

Para atender este problema, en 2016, ProMéxico implementó el Pp F003 para promover apoyos y servicios que permitan la confirmación de proyectos de inversión extranjera, a fin de incrementar la inversión extranjera directa atraída. En 2016, en el Pp F003 se ejercieron 1,024,970.4 miles de pesos, cifra 16.7% superior respecto de los 878,064.7 miles de pesos aprobados en el PEF 2016.

Los resultados de la auditoría mostraron que, en 2016, ProMéxico presentó deficiencias en el marco normativo que reguló la operación del Pp F003 “Promoción del Comercio Exterior y Atracción de la Inversión Extranjera Directa” en materia de atracción de inversión extranjera directa, al no establecer los mecanismos con los que coadyuvaría en la conducción, coordinación y ejecución de actividades en la materia, para realizar la promoción de las gestiones tendientes a la atracción de inversión extranjera directa que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

En la operación, la dependencia tampoco registró el 78.1% (114) de las empresas identificadas como oportunidades de negocio, no asignó una Oficina de Representación en el Exterior (OREX) o Coordinador Regional a 6 (18.8%) de las 32 empresas que sí registró y careció de criterios para evaluar su viabilidad; de los 180 proyectos reportados como confirmados en la Cuenta Pública 2016, ProMéxico promocionó por lo menos un servicio a 145, con el fin de concretar su interés de invertir en México, sin que estos servicios estuvieran regulados; de los 180 expedientes de los proyectos se identificó que 168 (93.3%) fueron los que cumplieron con la totalidad de la documentación requerida para su validación y los 12 (6.7%) restantes, carecieron cuando menos de un requisito para confirmar la inversión y su monto. Asimismo, no acreditó el ingreso de la inversión a México por parte de los 168 proyectos que confirmaron una inversión de 14,477.6 millones de dólares (equivalentes a 272,577,139.0 miles de pesos).

El fideicomiso desconoció la contribución de los servicios proporcionados por el Pp F003 en la reducción del estancamiento de la IED, producto del incremento en los flujos internacionales de inversión extranjera directa atraída en ese año.

En opinión de la ASF, con la operación del Pp F003 “Promoción del Comercio Exterior y Atracción de Inversión Extranjera Directa”, en 2016, ProMéxico no dispuso de elementos que permitieran determinar su contribución en la atención del problema público relativo a que la IED se encontraba estancada, debido al desaprovechamiento de los flujos internacionales de inversión extranjera directa, ya que no acreditó el ingreso de la inversión a México por parte de los 168 proyectos por un monto de 14,477.6 millones de dólares (equivalentes a 272,577,139.0 miles de pesos), apoyados mediante el otorgamiento de servicios; el marco normativo que reguló la operación del programa fue deficiente; tampoco registró el 78.1% de las empresas identificadas como oportunidades de negocio, ni asignó una Oficina de Representación en el Exterior (OREX) o un Coordinador Regional al 18.8% de las empresas registradas y careció de criterios para evaluar la viabilidad de las oportunidades; promocionó servicios sin que estuvieran regulados y presentó deficiencias en el 6.7% de los expedientes de los proyectos reportados como confirmados en la Cuenta Pública.

Con la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, ProMéxico realizó gestiones para incorporar en el Manual de Procedimientos de la Unidad de Promoción de Negocios Globales, mecanismos de control para el registro y documentación de las oportunidades de negocio detectadas, su asignación a una OREX, así como criterios para su análisis y evaluación, y acreditó e implementó la instrumentación de mecanismos para el seguimiento de los expedientes de los proyectos de inversión, que permitan corroborar la integración de la totalidad de la documentación requerida para su validación. Con la atención de las recomendaciones emitidas, ProMéxico estará en posibilidad de rediseñar el marco normativo que regula la operación del Programa Promoción del Comercio Exterior y Atracción de la Inversión Extranjera Directa, en materia de atracción de la inversión extranjera directa. Lo anterior, para cuantificar, la contribución del Pp F003 “Promoción del Comercio Exterior y Atracción de la Inversión Extranjera Directa” en la atención del estancamiento de la IED proveniente del incremento de los flujos internacionales de inversión atraídos.

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, En 2016, El Marco Normativo Para La Operación Del Pp F003 En Materia De Atracción De Inversión Extranjera Directa Fue Congruente Con El Decreto Por El Que Se Ordenó Su Constitución.
2. Constatar Que Proméxico Contó, En 2016, Con El Plan De Negocios Institucional En El Que Estableció Criterios Para Evaluar El Incremento De Los Flujos Internacionales De Inversión Extranjera Directa.
3. Comprobar Que, En 2016, Proméxico Detectó Oportunidades De Inversión, Las Registró En El Sistema Bitácora Del Promotor Y Les Asignó A Una OREX O Coordinación Regional Para Evaluar Su Viabilidad.
4. Constatar Que, En 2016, El Personal De Las OREX Promocionó Los Servicios Y Apoyos Que Ofrece Proméxico A Las Empresas Con Potencial De Invertir En México.
5. Comprobar Que Los Expedientes De Los Proyectos Confirmados Por Proméxico Contaron Con La Documentación Mínima Para Su Validación.
6. Verificar La Contribución Del Pp F003 En El Incremento De Los Flujos Internacionales De Inversión Extranjera Directa Atraída En 2016.
7. Evaluar La Economía De Recursos Para El Otorgamiento De Apoyos Y Servicios Del Pp F003 En El Incremento De Los Flujos Internacionales De Inversión Extranjera Directa Atraída.
8. Evaluar Si La Matriz De Indicadores Para Resultados De 2016 Del Pp F003 "Promoción Del Comercio Exterior Y Atracción De Inversión Extranjera Directa" Cumplió Con Lo Dispuesto En El Sistema De Evaluación Del Desempeño.
9. Verificar El Estado Que Guardaba En 2016 El Sistema De Control Interno De Proméxico, A Fin De Coadyuvar En El Cumplimiento De Objetivos Y Metas En Materia De Atracción De Inversión Extranjera Directa.
10. Comprobar Que Proméxico Reportó Los Resultados En Materia De Atracción De Inversión Extranjera Directa Del Pp F003 "Promoción Del Comercio Exterior Y Atracción De Inversión Extranjera Directa", Así Como La Información Presupuestaria Y Programática En Los Documentos De Rendición De Cuentas De 2016.

Áreas Revisadas

La Unidad de Promoción de Negocios Globales y la Unidad de Inteligencia de Negocios.

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: Art. 1o, Par. Segundo, 24, Frac. I, 45, Par. Cuarto Y 111, Par. Tercero.

2. Reglamento De La Ley Federal De Presupuesto Y Responsabilidad Hacendaria: Art. 66, Frac. III.
3. Ley General De Contabilidad Gubernamental: Art. 2o Y 54.
4. Otras Disposiciones De Carácter General, Específico, Estatal O Municipal: Decreto Por El Que Se Ordena La Constitución Del Fideicomiso Público Considerado Entidad Paraestatal Denominado Proméxico, Art. 4, Frac. I Y VI Y 8, Frac. II.

Manual De Procedimientos De La Unidad De Promoción De Inversiones Y Negocios Internacionales (UPINI), Procedimientos "Candidato DPI-PR-08-2" Y "Negociación DPI-PR-09-2", Numerales 1, 3.1 Y 6, Y "Aftercare (Atención Correctiva) DEPI-PR-15-2", Numerales 3 Y 5.

Lineamientos Para La Operación De Los Apoyos Y Servicios De Proméxico, Anexo A "Catálogo De Apoyos Y Servicios De Proméxico", Art. 1 Y 2, Frac. VI.

Matriz De Indicadores Para Resultados Del Pp F003 "Promoción Del Comercio Exterior Y Atracción De La Inversión Extranjera Directa" Para 2016, Objetivo De Nivel De Fin.

Guía Para El Diseño De La Matriz De Indicadores Para Resultados, Vigente En 2016, Numeral IV.2.2, Apartado "Análisis Del Problema" Y Numerales 2 "Análisis De La Lógica Horizontal" Y 3 "Análisis De La Lógica Vertical".

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, Art. Tercero, Numeral 14, Frac. I, Normas Primera, Tercera, Cuarta, Par. Primero, Y Quinta.

Acuerdo Por El Que Se Emiten Las Disposiciones Y El Manual General En Materia De Control Interno, Vigente A Partir De Noviembre De 2016, Art. 2, Título Segundo, Capítulo I, Numeral 9, Normas Primera, Tercera, Cuarta Y Quinta.

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.