

Resumen Ejecutivo

En este informe se presenta la Evaluación de Consistencia y Resultados 2017-2018 del Programa U004 “Proyectos para la Atracción de Inversión Extranjera Estratégica (Fondo ProMéxico)”. El objetivo general de la Evaluación es *Evaluar la consistencia y orientación a resultados del Fondo ProMéxico con la finalidad de proveer información que retroalimente su diseño, gestión y resultados*. Los principales hallazgos identificados en cada uno de los módulos de la evaluación son los que se presentan a continuación.

Diseño del Programa

De acuerdo con el Diagnóstico de Inversión Extranjera Directa en México 2015-2016, el problema que busca atender el Programa se define como “México carece de atracción de Inversión Extranjera Directa en sectores estratégicos”. Aunque el problema se plantea como un hecho negativo, conviene comentar que en términos de la Metodología de Marco Lógico (MML) su planteamiento es impreciso, debido a que incluye como población afectada al país (México), definición que resulta ser ambigua al no precisar la población del país que realmente está siendo afectada por la carencia de atracción de Inversión Extranjera Directa (IED). Además, la población que incluye el problema no coincide con la población potencial y objetivo que el Programa define en el mismo diagnóstico y en los Lineamientos del Programa de Proyectos Estratégicos para la Atracción de Inversión Extranjera, “Fondo ProMéxico”. Por lo anterior, se sugiere redefinir el problema de la siguiente manera: Las empresas extranjeras o mexicanas con mayoría de capital extranjero carecen de incentivos para invertir en sectores estratégicos de México.

Aunque en el Diagnóstico de Inversión Extranjera Directa en México 2015-2016, se incluye una justificación empírica del tipo de intervención que el Programa lleva a cabo, conviene resaltar que no se presentan evidencias, nacional o internacional, sobre si la intervención es más eficaz para atender la problemática que otras alternativas.

El Propósito del Programa, definido como “Las empresas extranjeras o con mayoría de capital extranjero de los diferentes sectores productivos invierten en México”, está vinculado con el Objetivo 5 “Incrementar los flujos internacionales de comercio y de inversión, así como el contenido nacional de las exportaciones”, del Programa de Desarrollo Innovador (PRODEINN 2013-2018). A su vez, éste objetivo se alinea al Objetivo 5.3 “Reafirmar el compromiso del país con el libre comercio, la movilidad de capitales y la integración productiva”, establecido en la Meta Nacional V “México con Responsabilidad Global” del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2013-2018). Esta alineación permite concluir que el Programa contribuye al logro de las metas y estrategias nacionales del PND 2013-2018.

La Población Potencial del Programa está definida en los Informes Trimestrales 2017 de los Programas Sujetos a Reglas de Operación y de Otros Subsidios, mientras que la Población Objetivo, está definida tanto en los Lineamientos del Programa (vigentes en el ejercicio 2017), como en los Informes Trimestrales. Ambas poblaciones cuentan con una metodología para su cuantificación. En el caso de la Población Potencial, la metodología está documentada en los Informes Trimestrales, mientras que la metodología para cuantificar la Población Objetivo está documentada en los Lineamientos del Programa. Tanto la Población Potencial como la Objetivo están cuantificadas en los Informes Trimestrales del ejercicio 2017.

En los Lineamientos del Programa se identifican los objetivos del resumen narrativo de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR). Todas las Fichas Técnicas de los indicadores del Programa cuentan con nombre, definición, método de cálculo, unidad de medida, frecuencia de medición, línea base, metas y comportamiento del indicador. Finalmente, todas las metas de los indicadores son factibles de alcanzar, aunque no todas están orientadas a impulsar el desempeño, tal es el caso de la meta establecida en el indicador del Componente y las metas de las siguientes dos actividades: 1) Porcentaje de empresas con apoyo económico autorizado, que suscriben la base para la entregarecepción de apoyo o el Convenio de Adhesión con ProMéxico, y 2) Porcentaje de proyectos de inversión extranjera directa los que les fue aplicado el seguimiento, en relación a los proyectos formalizados.

Planeación y orientación a resultados

ProMéxico, como entidad paraestatal sectorizada a la Secretaría de Economía, cuenta con un Plan de Trabajo que abarca el periodo 2013-2018. En este Plan de Trabajo se incluyen los objetivos, indicadores y metas específicas del Programa. Además, este Plan es producto de ejercicios institucionalizados, según queda establecido en el Manual de Procedimientos de la Unidad de Inteligencia de Negocios (UIN), contempla el mediano plazo (periodo 2013-2018), contempla los resultados a nivel de Fin y Propósito e incluye los indicadores para medir los avances de sus resultados.

Asimismo, el Programa cuenta con un Programa de Trabajo que abarca el periodo 2016-2018, el cual es resultado de ejercicios institucionalizados, es conocido por los responsables de los principales procesos y tiene establecidas las metas e indicadores. Sólo falta que en el Programa de Trabajo se defina un periodo para su revisión y actualización.

Una virtud importante del Programa es que utiliza los resultados de las evaluaciones externas para mejorar su gestión y resultados. De hecho, el 100% de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) que se han derivado de los resultados de las evaluaciones han sido atendidos por el Programa.

Cobertura y focalización

El Programa no cuenta con una estrategia de cobertura, únicamente incluye en los documentos de trabajo "Estrategias de acción a corto plazo del Fondo ProMéxico" y "Líneas estratégicas para el Fondo ProMéxico a mediano plazo" propuestas de líneas estratégicas de atención a la Población Objetivo. Además, en ninguno de estos documentos se define a la población objetivo del Programa y no se especifican metas de cobertura anual.

El Programa cuenta con un mecanismo para identificar a su Población Objetivo, el cual incluye la etapa de promoción de los incentivos en la Población Potencial y la etapa de la evaluación paramétrica, herramienta de análisis y evaluación, alineada con los objetivos del Fondo ProMéxico, que califica los elementos cualitativos y cuantitativos de los proyectos de inversión estratégicos acordes a los criterios de elegibilidad.

En el ejercicio 2017 el Programa alcanzó una cobertura del 80%, al apoyar a cuatro de las cinco empresas que fueron identificadas como parte de su Población Objetivo.

Operación

Los procesos que sigue el Fondo ProMéxico para la entrega de los incentivos a las empresas beneficiarias se encuentran establecidos en el Manual de Procedimientos de la Unidad de Inteligencia de Negocios y en los Lineamientos del Programa de Proyectos Estratégicos para la Atracción de Inversión Extranjera, "Fondo ProMéxico.

A través del padrón de beneficiarios, el Programa cuenta con información sistematizada que le permite conocer la demanda total de apoyos y las características de los solicitantes. En los Lineamientos del Programa y en el Manual de Procedimientos se establecen los procedimientos para recibir, registrar y dar trámite a las solicitudes, sólo falta especificar los mecanismos para verificar estos procedimientos. Los procedimientos para la selección de los proyectos están planteados en los Artículos 41 al 52 de los Lineamientos del Programa, los cuales incluyen criterios de elegibilidad claramente especificados, están estandarizados y sistematizados, y están difundidos públicamente. En los Lineamientos del Programa no se especifican los mecanismos para verificar los procedimientos de selección de proyectos.

Los procedimientos para otorgar los apoyos se encuentran definidos en los Artículos 53 al 60 de los Lineamientos del Programa, los cuales están estandarizados, sistematizados, difundidos públicamente y están apegados al documento normativo del Programa. Al igual que en los dos procedimientos anteriores, el Programa no describe en los Lineamientos del Programa los mecanismos que emplea para verificar los procedimientos de entrega de los incentivos. Por último, los procedimientos de ejecución de obras están identificados en los Artículos 61-66 de los Lineamientos del Programa, los cuales se caracterizan por estar estandarizados, sistematizados, difundidos públicamente y apegados al documento normativo. Únicamente falta describir en los Lineamientos del Programa el mecanismo para dar seguimiento a estos procedimientos.

Del 2015 al 2017, el Programa ha realizado diversas modificaciones a los Lineamientos del Programa, entre los cuales destacan las modificaciones realizadas a los Artículos 38 y 39, en el mes de noviembre del año 2017, ya que vinieron a hacer más eficiente el proceso de revisión e integración de solicitudes de incentivo, con lo que se agilizó el proceso de apoyo al solicitante.

El Programa identifica y cuantifica sólo los gastos de operación directos, debido a que, el total de presupuesto que recibe se destina a Partida 433 Subsidios a la inversión. La fuente de financiamiento del programa proviene únicamente de recursos fiscales.

Con relación a las aplicaciones informáticas o sistemas institucionales, el Programa cuenta con el Sistema de Gestión de Fondo ProMéxico y Proaudiovisual (SGFPP) para la ejecución de sus procesos. Este sistema cuenta con fuentes de información confiables, se actualiza mensualmente y le proporciona información al personal involucrados en los procesos de operación.

Finalmente, conviene señalar que el Programa cuenta con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, los cuales define en los Artículos 80-88 de los Lineamientos de operación. Como parte de los mecanismos se tiene: a) que los Lineamientos del Programa están actualizados y son públicos, b) Los resultados principales del Programa están actualizados y son públicos, c) Se cuenta con procedimientos para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información acorde con lo establecido en la normatividad aplicable. En ningún documento se identificó que el Programa propicie la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas.

Percepción de la Población Atendida

El Programa no dispone de instrumentos para medir el grado de satisfacción de la Población Atendida.

Medición de Resultados

El Programa documenta sus resultados a nivel de Fin y de Propósito con indicadores de la MIR. De acuerdo con el reporte de cierre de Cuenta Pública, sus resultados son los siguientes: En el indicador de Fin "Inversión Extranjera Directa", se alcanzó una inversión de 171.47 mil millones de dólares (mmd), resultado que se califica como positivo, dado que superó en 34% la meta establecida (129.7 mmd). En el indicador de Propósito "Porcentaje de la inversión extranjera directa nacional realizada por las empresas apoyadas por el Fondo ProMéxico, en relación a la inversión extranjera directa en México", el resultado fue de 3.65%, el cual registró un nivel de cumplimiento de la meta del 95.55%.

Los resultados son suficientes para señalar que el Programa cumple con el Propósito y contribuye al Fin, a razón de que ambos indicadores tuvieron resultados de entre 85 y 115% lo cual, de acuerdo con la escala empleada en el Modelo Sintético de Información de Desempeño (MSD), su desempeño se califica como Alto.