

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Programa de Infraestructura

Auditoría de Desempeño: 2018-0-15100-07-0210-2019

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que los resultados de los subsidios otorgados para el desarrollo de proyectos de infraestructura básica, complementaria, equipamiento urbano y mejoramiento de la vivienda permitieron contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Alcance

El alcance temático de la auditoría comprendió la evaluación de los resultados obtenidos, en 2018, en los procesos de diseño, coordinación, ejecución, seguimiento, evaluación y contribución del Programa presupuestario (Pp) S273 “Programa de Infraestructura”, en términos del diseño de la política y del programa en materia de desarrollo territorial y urbano, de los proyectos que fueron beneficiados con subsidios para el desarrollo de infraestructura asociada con la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; el análisis del ejercicio de los recursos presupuestarios con cargo al Pp S273; los avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y la evaluación de los mecanismos de control y seguimiento en el control interno y la rendición de cuentas. El alcance temporal de la revisión comprendió el ejercicio fiscal 2018.

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 la 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 diseño, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación del Programa de Infraestructura y su contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Antecedentes

En el artículo 2, fracción I, de la Ley General de Cambio Climático, se establece que esa ley tiene por objeto garantizar el derecho a un medio ambiente sano y establecer la concurrencia de facultades de la Federación, las entidades federativas y los municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero.

En el artículo 3, fracción IV, de esa ley, se define al cambio climático como la “Variación del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera global y se suma a la variabilidad natural del clima observada durante periodos comparables”. En la fracción II del mismo artículo, se indica que la adaptación se refiere a las “medidas y ajustes en sistemas humanos o naturales, como respuesta a estímulos climáticos, proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño, o aprovechar sus aspectos beneficios”; y en la fracción XXVIII, se señala que la mitigación es la “aplicación de políticas y acciones destinadas a reducir las emisiones de las fuentes, o mejorar los sumideros de gases y compuestos de efecto invernadero”.

En el artículo 7, fracción VI, inciso j, de ese ordenamiento jurídico, se indica que “son atribuciones de la federación [...] establecer, regular e instrumentar las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático [...] en [...] materia [...] de desarrollo regional y desarrollo urbano”.

El Programa de Infraestructura se creó con una visión transversal para fomentar entornos seguros, sostenibles, incluyentes y sustentables por medio de la disminución de las carencias de calidad y los espacios en la vivienda, así como el acceso a los servicios básicos con el objetivo cumplir con el derecho a la ciudad^{1/}.

En el artículo 3, fracción XXIII, párrafos segundo y tercero, del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, se dispuso que en “los Anexos [...] 16 [...] de este Decreto, comprenden los recursos para la atención de [...] la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. [...] Dichos recursos deberán ser ejercidos de forma tal que permitan su debido seguimiento, evaluación y difusión para conocer su impacto conforme al Plan Nacional de Desarrollo y las políticas públicas derivadas del mismo”. En ese anexo, se estableció la instrumentación de 55 programas presupuestarios por un monto de 61,457,820.0 miles de pesos, de los cuales, la ASF revisó 22 (40.0%) programas, con el mayor monto de recursos asignados en el mismo, a los que se les asignó un presupuesto de 15,515,928.1 (25.2%) miles de pesos. De este monto, por medio del Pp S273 “Programa de Infraestructura” operado por la SEDATU, objeto de la presente auditoría, se aprobó un presupuesto de 1,086,187.4 miles de pesos, que representaron 1.8% del total aprobado en la estrategia transversal, con el objetivo de otorgar subsidios para promover el desarrollo de proyectos de infraestructura básica, complementaria, equipamiento urbano y mejoramiento de la vivienda, a efecto de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Resultados

Los resultados de la auditoría mostraron que, en 2018, la SEDATU presentó deficiencias en cuanto al proceso de diseño de la política nacional de desarrollo territorial y urbano en relación con su contribución a la política nacional en materia de cambio climático, debido a que en el PROSEDATU 2013-2018 no se identificó el diseño de un Objetivo, Estrategia o Línea de acción para el componente sobre la medición, reporte, monitoreo, verificación y evaluación en materia de cambio climático.

^{1/} Se define como el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social. Se entiende como un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, en especial de los grupos empobrecidos vulnerables y desfavorecidos.

El diseño normativo para la instrumentación de la política referida se considera alineado, ya que se determinaron los elementos para atender las responsabilidades conferidas para coadyuvar en su operación en cuanto a sus componentes de diseño, coordinación ejecución y seguimiento, pero se identificó un área de oportunidad de mejora para la actualización de su Reglamento Interior, del Manual de Organización General, así como los manuales de organización específicos de las Unidades Responsables de la instrumentación del programa. Sin embargo, al no existir un reglamento específico de la Ley General de Cambio Climático para el componente de mitigación, la ASF considera que no se han establecido con precisión los mecanismos para la articulación de la política evaluada por los entes públicos responsables.

En relación con el diseño de los instrumentos institucionales para operar y dar seguimiento a la política pública mencionada, la dependencia diseñó las Reglas de Operación del Programa de Infraestructura para el ejercicio fiscal 2018, así como la Matriz de Indicadores para Resultados respectiva; sin embargo, el diseño de estos documentos no contó con el enfoque transversal de cambio climático, por lo que no dispuso de mecanismos para dar seguimiento y evaluar el efecto de los beneficios económicos y sociales del otorgamiento de subsidios en la materia. De persistir las deficiencias en el componente de diseño, existe el riesgo de que la autoridad continúe operando inercialmente la política nacional de desarrollo agrario, territorial y urbano en materia de cambio climático sin conocer si contribuye a la solución del problema público.

En cuanto al proceso de coordinación, se identificó que la SEDATU formó parte de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático; no obstante, el ente fiscalizado no acreditó de qué forma se coordinó con las demás dependencias de la Administración Pública Federal, el seguimiento a los grupos de trabajo de ese cuerpo colegiado, ni los resultados obtenidos por la secretaría en su participación; por lo que la autoridad desconoció cómo contribuyó a la estrategia transversal de cambio climático, y no fue posible determinar el cumplimiento de sus atribuciones como miembro de la comisión, lo cual, de persistir, representa una omisión por parte de la dependencia en la atención de sus responsabilidades en la materia evaluada.

Respecto del proceso de ejecución y seguimiento de la política de referencia, la SEDATU reportó la entrega de subsidios a 566 proyectos asociados a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático por medio de la implementación del Programa de Infraestructura en 2018: 435 proyectos para la vertiente Infraestructura para el Hábitat; 60, para la vertiente de Espacios Públicos, y 71, para la vertiente Mejoramiento de la Vivienda; sin embargo, la propia dependencia señaló que las obras y acciones que se ejecutaron por medio del Programa de Infraestructura, no se centraron en la mitigación, ni la adaptación del cambio climático o en el impacto ambiental, por lo que no contó con instrumentos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, ni evaluación de las acciones llevadas a cabo con la implementación de los proyectos referidos, lo que implicó un riesgo para asegurar que la ministración de recursos públicos vía subsidios estuviera sujeta a criterios legales y que los recursos que se le otorgaron para esa estrategia se hayan ejercido para tales fines.

El ente fiscalizado no logró acreditar el cumplimiento de los procesos de solicitud, revisión y aprobación, ni la ministración de los recursos para la instrumentación de los 566 proyectos referidos, debido a la falta de documentación soporte correspondiente, por lo que la ASF no pudo corroborar que se cumplieron las disposiciones jurídicas aplicables. Con la información de que se dispuso, se identificó que de los 566 proyectos, en

11 se superó el tope máximo de subsidios que la secretaría debió haber otorgado de acuerdo con las Reglas de Operación; al respecto, la dependencia acreditó que el Comité de Validación del Programa de Infraestructura dictaminó que los expedientes técnicos de las obras estuvieron incompletos, la información presentada para análisis presentó incongruencias o que los expedientes deberían complementarse y unificar información; no obstante, la dependencia no acreditó si se realizaron esas modificaciones solicitadas para autorizar la ministración de recursos. Además, no se acreditaron los anexos de esas 11 opiniones, como son la memoria descriptiva, los planos del proyecto, el presupuesto, los números generadores, los análisis de precios unitarios, entre otros.

En relación con el sistema de seguimiento para la evaluación de resultados de los proyectos de infraestructura vinculados con la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, se verificó que la SEDATU diseñó indicadores para reportar los resultados obtenidos por el Programa de Infraestructura en relación con las tres vertientes de operación; sin embargo, no se diseñó la métrica para reportar los resultados obtenidos en los 566 proyectos.

En relación con la medición de los resultados obtenidos y evaluación de la contribución de las acciones emprendidas por la SEDATU para atender la estrategia transversal de cambio climático, no fue posible comprobar el efecto de los proyectos de infraestructura subsidiados, debido a que la SEDATU no acreditó contar con los mecanismos para evaluar los beneficios económicos y sociales de la asignación y aplicación de los recursos ministrados, por lo que la propia autoridad ignoró si con la ejecución de los recursos públicos se obtuvo algún beneficio que permitiera disponer y reforzar la infraestructura para adaptar y mitigar los efectos del cambio climático.

La SEDATU no pudo comprobar que los recursos que ejerció por medio del anexo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018 por 733,924.5 miles de pesos, los erogó para el otorgamiento de subsidios para el desarrollo de proyectos de infraestructura que contribuyera a la adaptación y a la mitigación de los efectos de cambio climático; asimismo, se identificaron diferencias entre la información reportada por las Unidades Responsables y la Dirección General de Programación y Presupuestación de la dependencia, por lo que no fue posible evaluar si los recursos del erario fueron asignados a proyectos que efectivamente contribuyeran a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático y que se beneficiara a la población objetivo del Programa de Infraestructura en ese año.

Consecuencias Sociales

En 2018, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano no diseñó, ni ejerció mecanismos de planeación, programación, coordinación, implementación, control, seguimiento y evaluación de la política nacional de desarrollo territorial y urbano en congruencia con la política nacional en materia de cambio climático, y no dispuso de información que le permitiera conocer los efectos sociales y económicos en la población objetivo en la operación del Programa de Infraestructura S273, por lo que ignoró su contribución a la estrategia transversal para los componentes de adaptación y mitigación y si se contribuyó a mejorar el bienestar y la calidad de vida de esos habitantes, estimados en 10,165,765 personas ubicadas en 2,344,664 hogares.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 14 resultados, de los cuales, 2 en 2 no se detectaron irregularidades y los 12 restantes generaron: 21 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 4 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación solicitó diversas intervenciones del Órgano Interno de Control de la SEDATU para que se investigue y acredite el ejercicio presupuestario de 733,924.5 miles de pesos con cargo al Programa presupuestario S273 “Programa de Infraestructura” y que el ente fiscalizado revise la normativa y esquema de operación del programa asociado a la estrategia transversal, a efecto de corregir las deficiencias observadas en el programa referido, ya que la dependencia no acreditó disponer de instrumentos de planeación, programación, presupuestación, ejercicio, control, seguimiento, ni evaluación de las acciones llevadas a cabo en materia de adaptación y mitigación de ese problema, con el propósito de consolidar los esfuerzos del Estado mexicano en la atención de la estrategia de cambio climático; asimismo, se detectó una diferencia de 103,935.3 miles de pesos entre la información del ejercicio del presupuesto de las Unidades Responsables y lo reportado en la Cuenta Pública de 2018, y no se acreditó en su totalidad la documentación justificativa y comprobatoria del gasto con cargo al anexo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018.

De atender las recomendaciones al desempeño, la SEDATU contará con los mecanismos que le permitan atender su mandato de ley conferido en la Ley General de Cambio Climático y el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación de los ejercicios fiscales subsecuentes, relacionado con las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático en materia de desarrollo regional y urbano, a efecto de planear, programar, presupuestar, ejercer, controlar, dar seguimiento y evaluar su contribución; asimismo, contará con información confiable, oportuna y de calidad sobre el ejercicio de los recursos presupuestarios en relación con el cumplimiento de objetivos y metas en la instrumentación de esa política pública.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz