

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable
Auditoría de Desempeño: 2018-0-16100-07-0221-2019

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 por la prestación de servicios de educación, capacitación, comunicación educativa y cultura del agua para la sustentabilidad ambiental permitieron contribuir en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Alcance

El alcance temporal de la auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2018, y se utilizó como periodo de referencia 2013-2017; y el temático comprendió la evaluación de los resultados de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la operación del Programa presupuestario E005 "Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable", para contribuir a resolver el problema público relativo a que los actores y sectores estratégicos de la población mexicana tienen insuficiente formación ambiental para contribuir a la sustentabilidad local, nacional y global, mediante la prestación de servicios de educación, capacitación y comunicación educativa ambiental y desarrollo sustentable; las atribuciones conferidas para dar cumplimiento a la Ley General de Cambio Climático; el ejercicio de los recursos asignados a la estrategia transversal de adaptación y mitigación del cambio climático; la contribución del programa para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; el control interno y la rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Criterios Metodológicos de la Auditoría Especial de Desempeño 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 de la planeación, implementación y/o prestación de servicios, coordinación, y seguimiento y evaluación en materia ambiental y Desarrollo Sustentable, a efecto de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Antecedentes

En el artículo 4º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se mandata que "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley". También, en su artículo 25, se determina que "Corresponde al Estado la rectoría del

desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable” y “llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general”.

El tema de Cambio Climático fue incluido por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, así como en 13 programas sectoriales, y con base en la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENACC) se elaboró el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2009-2012, integrado por 105 objetivos y 294 metas de mitigación y adaptación al cambio climático, como el instrumento de política transversal del Gobierno Federal para contribuir a la solución del problema del Cambio Climático.

En los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT) 2013-2018, el Programa Especial de Cambio climático (PECC) 2014-2018 y la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) Visión 10-20-40, se identificó como problemática el incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático, debido a que en México la temperatura media anual aumentó en 0.6°C en promedio entre 1971 y 2008 y según proyecciones del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, en el periodo 2016-2035 podría elevarse entre 0.5 y 1.5°C, y el volumen de emisión de bióxido de carbono (CO₂), de acuerdo con el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, en 2010, fue de 748 millones de toneladas, lo cual equivale al 1.4% de la emisión total global y 33.4% mayor que la de 1990, lo que colocó a México entre los primeros 15 países con mayores emisiones.

Para operacionalizar la política de cambio climático, en 2018, el Ejecutivo Federal, en el anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático” del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se autorizó un presupuesto de 61,457,819.9 miles de pesos a 55 programas presupuestarios para dar atención a la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. De ese conjunto, la ASF decidió revisar 22 (40.0%) programas presupuestarios con mayor monto de recursos autorizados en el anexo, los cuales representaron un monto de 15,515,928.1 (25.2%) miles de pesos, que significó el 25.1% del total en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. De este monto, al programa presupuestario E005 “Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable”, objeto de esta auditoría, para realizar dichas acciones se le autorizaron 4,383.1 miles de pesos, que representaron el 0.01% del total aprobado a la estrategia transversal.

Resultados

Los resultados de la auditoría mostraron que la SEMARNAT, en 2018, contó con un “Diagnóstico del Programa presupuestario E005 Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable de 2015”, en el que se integraron los aspectos siguientes: antecedentes, identificación y descripción del problema, objetivos, cobertura; y el presupuesto; sin embargo, no se incorporó información actualizada a 2017, sobre las necesidades de la prestación del servicio de educación, capacitación y comunicación educativa, los cursos temáticos y su tipo, ni las personas o servidores públicos por atender.

Se verificó que el ente fiscalizado contó con un Programa Anual de Trabajo 2018, el cual no estaba autorizado por servidor público facultado, y sin precisar los indicadores y metas de la población por atender con cada proyecto, la definición y especificación de los cursos y su tipo, así como su vinculación con los propósitos de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Se comprobó que, para la prestación del servicio de educación, capacitación y comunicación educativa en materia ambiental y desarrollo sustentable, la SEMARNAT realizó 10 proyectos en materia ambiental, con un presupuesto de 4,107.7 miles de pesos, sin que la dependencia acreditara contar con evidencia documental del gasto realizado de los proyectos y los resultados obtenidos de los talleres; la información sobre los participantes establecidos en su programa de trabajo no coincide con los informes finales de los proyectos; tampoco presentó la documentación de los oficios y/o invitaciones enviadas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para la asistencia de dichos proyectos, ni en qué medida las acciones realizadas en cada proyecto contribuyeron a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En cuanto a la coordinación con dependencias y entidades de la APF en materia ambiental y Desarrollo Sustentable, la SEMARNAT informó que realizó cuatro talleres en materia ambiental y uno para la adaptación del cambio climático, sin que fuera posible determinar si fueron necesarios y suficientes para llevar a cabo el fomento de los servicios de educación ambiental y capacitación sustentable, mediante la coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como verificar la realización del taller y los resultados obtenidos, ya que no presentó la documentación respectiva. En la coordinación de la operación de la Política de Cambio Climático, se constató que el Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable (CECADESU) no realizó labores de coordinación con la Dirección General de Políticas para el Cambio Climático, a efecto de implementar dicha política.

Respecto del seguimiento y evaluación, se verificó que la SEMARNAT careció de la información para acreditar el monitoreo de la prestación de servicios de educación ambiental, capacitación para el desarrollo sustentable y comunicación educativa prestado mediante el Pp E005, ya que la documentación disponible sólo indica el avance de los indicadores de la MIR del Pp E005, sin que se hubiese diseñado algún indicador que dé cuenta del seguimiento y la evaluación de los resultados obtenidos por la prestación de servicios de educación, capacitación y comunicación educativa, así como de la incorporación de información actualizada a 2018.

En 2018, la dependencia fiscalizada, mediante el programa presupuestario E005 "Capacitación ambiental y Desarrollo Sustentable", reportó que ejerció un presupuesto de 18,019.8 miles de pesos, 38.3% (11,201.0 miles de pesos) menor que lo aprobado de 29,220.8 miles de pesos. Del monto erogado, el 12.9% (2,340.3 miles de pesos) fue para la estrategia transversal de adaptación y mitigación del cambio climático, los cuales se destinaron a actividades inherentes al programa que no se relacionan con el cumplimiento de la estrategia, lo que afecta el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la contribución del programa a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, sin acreditar la evidencia del gasto realizado en dicha materia, por lo que no fue posible comprobar la ejecución de dicho presupuesto.

En ese año, la SEMARNAT no dispuso de la información que permitiera verificar la contribución del Programa E005 “Capacitación ambiental y Desarrollo Sustentable” y tampoco contó con indicadores de efectividad e impacto para evaluar los resultados de la aplicación de la Ley General de Cambio Climático, lo que pone en riesgo la operación y consolidación de la política nacional de cambio climático.

Consecuencias Sociales

En 2018, la SEMARNAT presentó deficiencias en los procesos de planeación, implementación y prestación de servicios, evaluación y seguimiento, lo cual impidió precisar el cumplimiento de objetivos y metas anuales, así como precisar la contribución a la atención del problema público relativo a “los actores y sectores estratégicos de la población mexicana, tienen insuficiente formación ambiental para contribuir a la sustentabilidad local, nacional y global”, por lo que la dependencia fiscalizada desconoció la mejora del bienestar y en la calidad de vida de los 125,327,797 de personas.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 12 observaciones, de las cuales, generaron:

23 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 en la SEMARNAT para investigar el ejercicio de 103.6 miles de pesos, que representaron el 0.6% del total de recursos ejercidos por el CEADDESU en el Pp E005 “Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable” debido a que no contó con evidencia justificativa y comprobatoria de 15 CLC; de 2,660.7 miles de pesos reportados como erogados en la Cuenta Pública 2018 en la Estrategia Transversal de Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático ya que no proporcionó la documentación justificativa y comprobatoria de las acciones realizadas a efecto de contribuir con dicha estrategia; y de 4,107.7 miles de pesos que se reportaron como ejercidos en la realización de 10 proyectos de educación, capacitación y comunicación educativa en materia ambiental sin que se proporcionara la documentación justificativa y comprobatoria de que dichos se ejercieran en los proyectos mencionados. En 2018, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la operó el Pp E005 “Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable” bajo un esquema de administración tradicional en lugar de una gestión por resultados, al presentar serias deficiencias en el diseño, operación y seguimiento de la prestación de servicios de educación, capacitación y comunicación educativa, ya que no dispuso de un diagnóstico que identificara con precisión el problema público relativo a los actores y sectores estratégicos de la población mexicana tienen insuficiente formación ambiental para contribuir a la sustentabilidad local, nacional y global y su magnitud, la carencia de un programa anual de trabajo, la falta de documentación para acreditar la prestación de los servicios de educación, capacitación y comunicación educativa en materia ambiental y desarrollo sustentable, así como la coordinación, el seguimiento y evaluación de la Capacitación Ambiental y

Desarrollo Sustentable, y la carencia de indicadores de efectividad e impacto para evaluar los resultados de la aplicación de la Ley General de Cambio Climático, por lo que la dependencia desconoce si se ha logrado controlar la pérdida de diversidad biológica, la falta de disponibilidad del agua, la degradación de tierras, la creciente vulnerabilidad al cambio climático, la instrumentación de medidas para hacer frente a esta problemática, y en qué medida contribuyó a la estrategia transversal en materia de cambio climático.

Las recomendaciones al desempeño, se orientan a que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales establezca facultades para atender las disposiciones de la planeación nacional en la materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; para que elabore diagnóstico que se vincule con los programas de mediano plazo en el cual se establezcan objetivos, metas e indicadores mantenga un esquema de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; para que realice evaluaciones que le permita a la dependencia tener seguimiento de la operación del programa, y del impacto en el cumplimiento de las políticas ambientales, y para que los recursos asignados mediante la estrategia transversal se ejecuten en acciones que coadyuven a contribuir en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz