

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Innovación Tecnológica para Incrementar la Productividad de las Empresas

Auditoría de Desempeño: 2018-1-3890X-07-0445-2019

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 por el CONACYT para el desarrollo de proyectos de innovación tecnológica a efecto de incrementar la productividad de las empresas, permitieron contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Alcance

El alcance de la auditoría comprendió la revisión de las atribuciones que tiene el CONACYT respecto de la mitigación del cambio climático; el diseño programático y presupuestal del Pp U003; el análisis del Sistema de evaluación del Desempeño; la coordinación entre el CONACYT y la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático; el otorgamiento de subsidios a las empresas para proyectos de Investigación y Desarrollo Tecnológico; la evaluación y seguimiento de los subsidios otorgados; el presupuesto autorizado y ejercido para llevar a cabo cada uno de los procesos mencionados; la rendición de cuentas y la evaluación del control interno institucional del CONACYT, así como el análisis sobre la contribución del programa para incrementar la productividad de las empresas mediante el otorgamiento de subsidios a proyectos de innovación tecnológica, y su vinculación con la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. 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 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 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 de la planeación, coordinación, implementación, evaluación y seguimiento de la política para el otorgamiento de subsidios a las empresas, y su contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Antecedentes

El programa presupuestario U003 "Innovación tecnológica para incrementar la productividad de las empresas" se utiliza por primera vez en 2008 para la elaboración del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para el ejercicio fiscal 2009. Surge de una recomendación hecha por la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos* (OCDE) respecto a que, para el caso de México, es más benéfico otorgar a las empresas un

subsidio directo en lugar de subsidios indirectos (estímulo fiscal) para estimular la realización de proyectos de investigación científica y desarrollo experimental. En 2008, la Junta de Gobierno del CONACYT creó el Programa de Estímulos a la Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación (conocido como Programa de Estímulos a la Innovación, PEI).

Desde sus inicios en 2009 y hasta 2018, el Programa ha generado inversión en innovación por 55,212,957,752 millones de pesos, de los cuales 47.0% provenían de recursos públicos y el resto (53.0%) de recursos privados. Mediante el PEI se han apoyado 6,463 proyectos en todas las entidades federativas, en su mayoría de la micro, pequeña y mediana empresas.

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 61,457,819.9 miles de pesos, de los cuales, la ASF revisó 22 (40.0%) programas, a los que se les asignó un presupuesto de 15,515,928.1 (25.2%) miles de pesos. De este monto, al programa presupuestario U003 “Innovación tecnológica para incrementar la productividad de las empresas”, objeto de esta auditoría, se le autorizaron 145,050.7 miles de pesos, que representaron 0.2% del total aprobado a la estrategia transversal.

Se identificó que con el programa se atendería el problema público de la reducida inversión empresarial a nivel nacional en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, que limita la maduración de tecnologías desarrolladas por las empresas y su contribución para la transformación de México en una sociedad del conocimiento, debido, entre otras causas, a la falta de financiamiento, que es a menudo un obstáculo importante a la innovación de las empresas; a que las actividades de innovación además de demandar grandes sumas de capital son riesgosas e inciertas y presentan fallas de mercado, y a que las empresas no tienen suficientes incentivos para invertir en la innovación.

Para atender esta problemática, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2018, se autorizó al CONACYT la operación del Pp U003, a efecto de llevar a cabo el otorgamiento de subsidios a las empresas para proyectos de investigación y desarrollo tecnológico, mediante la emisión de las convocatorias y recepción de solicitudes; la evaluación de las propuestas recibidas, la formalización de los proyectos aprobados y la ministración de recursos, así como la evaluación y seguimiento de los subsidios otorgados, para lo cual se ejercieron 1,617,601.1 miles de pesos en ese año, cantidad 4.8% menor a la aprobada de 1,700,000.0 miles de pesos.

De acuerdo con el artículo 2, fracción LII, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, los subsidios se definen como las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general.

El objetivo del Pp U003, consiste en el otorgamiento de subsidios complementarios a las empresas que llevan a cabo el desarrollo de actividades de Investigación, Desarrollo Tecnológico e Innovación y permitan la maduración tecnológica de los proyectos apoyados, fomentando esencialmente el impulso a las empresas y el fortalecimiento entre éstas y las instituciones de educación superior y centros o institutos de investigación públicos nacionales.

Resultados

Los resultados mostraron que el CONACYT, en 2018, operó el programa presupuestario de manera inercial, y presentó deficiencias en el diseño de la política de innovación tecnológica, debido a que no se identificó una secuencia lógica para vincular el enfoque transversal de cambio climático con los documentos de la planeación nacional y sectorial a los que se alineó el Pp U003.

El diseño del programa presupuestario también presentó deficiencias, ya que su diagnóstico no incluyó información cuantitativa y cualitativa sobre su vinculación con la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, ni se cuantificó la cantidad de proyectos que no logran la maduración de tecnologías respecto del total nacional, para precisar el tamaño del problema por atender. En el árbol del problema no se identificaron las causas ligadas a los efectos del enfoque transversal del cambio climático, en tanto que el Pp U003 se encontraba en el Anexo 16 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio 2018, por lo que la inclusión de este enfoque era obligatoria, y la MIR no contó con objetivos, indicadores y metas referentes a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Se verificó que los Lineamientos que regularon el funcionamiento del Pp U003, no incluyeron una metodología para la clasificación, aprobación, entrega y evaluación de los recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Se constató que el CONACYT dispuso de atribuciones para el fomento de proyectos que se propongan lograr un uso racional, más eficiente y ecológicamente sustentable de los recursos naturales, pero que éstas no fueron ejercidas en coordinación con la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, por lo que las actividades del Pp U003 se realizaron de manera inercial y al margen de la Política Nacional del Cambio Climático.

Se determinó que la ausencia de coordinación para la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático, incrementa el riesgo de la duplicidad de acciones o de áreas prioritarias sin atención gubernamental, y deteriora el derecho humano a un medio ambiente sano y demás derechos ambientales tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y coloca en entredicho no sólo la gobernanza climática nacional, toda vez que nuestro país participa en tratados y convenios internacionales, lo que compromete el cumplimiento de los instrumentos diseñados, como la contribución nacionalmente determinada, y la Estrategia de Medio Siglo (EMS) para dar cumplimiento al Acuerdo de París¹.

¹ México fue el primer país en desarrollo en presentar su intención de contribución nacionalmente determinada, posteriormente su Estrategia de medio siglo (EMS) para dar cumplimiento al Acuerdo de París. Estas contienen dos componentes, uno de mitigación y otro de adaptación, en la "Sexta Comunicación Nacional y Segundo

En cuanto a la operación del Pp U003, se verificó que el CONACYT financió 503 proyectos de innovación tecnológica para incrementar la productividad de las empresas por un monto de 1,594.3 millones de pesos, de los cuales, según el criterio aplicado por el CONACYT, 39 (7.7%) fueron asociados con la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, por un monto de 131.9 millones de pesos, que representó el 8.3% de los recursos otorgados.

Con el análisis de los resultados alcanzados por los proyectos subsidiados, se constató que contribuyeron a la generación nuevos productos, procesos y/o servicios, con la finalidad de promover la maduración de tecnologías desarrolladas por las empresas, lo que a su vez puede contrarrestar la reducida inversión empresarial en proyectos de investigación, desarrollo tecnológico e innovación, sin embargo, el ente fiscalizado no acreditó que la clasificación correspondiera con la definición de adaptación y mitigación señalada en el artículo 3, de la Ley General de Cambio Climático, ni que los resultados obtenidos contribuyeran a reducir la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático.

En cuanto al ejercicio de los recursos, el CONACYT no acreditó el ejercicio del gasto por medio de la emisión de las cuentas por liquidar certificadas a favor de los beneficiarios, asimismo, se identificó una diferencia de 23,307.3 miles de pesos entre lo reportado en la Cuenta Pública 2018 y la base de datos “Padrón de beneficiarios 2018”, el CONACYT no proporcionó la evidencia documental que justificara las causas de la misma.

En relación con la contribución del Pp U003 a los ODS, se constató que el CONACYT no acreditó los avances logrados, debido a que la temporalidad de los datos corresponde al ejercicio de 2016; y que ejerció recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, pero el ente fiscalizado no vinculó las actividades sustantivas del Programa presupuestario con el Objetivo de Desarrollo Sostenible “13 Acción climática”.

Con la evaluación realizada, se determinó que el diseño del Sistema de Control Interno del CONACYT, no proporciona una seguridad razonable para el logro de los objetivos y metas institucionales, ya que, de los 33 aspectos evaluados, únicamente acreditó disponer de 4 (12.1%).

Se determinó que, al no existir objetivos y metas, ni un reporte específico sobre los recursos asignados a la estrategia transversal del Gobierno Federal para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático, no fue posible determinar la contribución del Pp U003 “Innovación tecnológica para incrementar la productividad de las empresas” a la solución del problema público en esta materia.

Consecuencias Sociales

En 2018, el CONACYT realizó la planeación, coordinación, implementación, seguimiento y evaluación de la política para incentivar la inversión privada en actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación; sin embargo, los resultados de dichas actividades no permitieron acreditar la contribución del programa al cumplimiento de la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, por

Informe Bienal de Actualización ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, p-13.

lo que el ente fiscalizado desconoce si las acciones realizadas mediante el programa contribuyeron a mejorar el bienestar y la calidad de vida de los 125 millones de mexicanos, en materia ambiental.

Resumen de Resultados y Acciones

Se determinaron 13 resultados, de los cuales, en 2 no se detectaron irregularidades y los 11 restantes generaron: 16 Recomendaciones al Desempeño.

También, se incluyó una Sugerencia a la Cámara de Diputados.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación solicitó la intervención del Órgano Interno de Control en el CONACYT para investigar el ejercicio de un total de 131.9 millones de pesos, que representaron 8.3% de los recursos ejercidos por el programa en 2018. Asimismo, el CONACYT presentó deficiencias en cuanto a la planeación, coordinación, implementación y evaluación de la política para el otorgamiento de subsidios para proyectos de investigación y desarrollo tecnológico de las empresas asociados por el CONACYT con los recursos de la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, debido a que no se identificó una secuencia lógica para vincular el enfoque transversal de cambio climático con los documentos de la planeación nacional y sectorial a los que se alineó el programa; su diagnóstico no incluyó información cuantitativa y cualitativa sobre su vinculación con la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; el árbol del problema no contenía las causas ligadas a los efectos del enfoque transversal del cambio climático, su inclusión era obligatoria, en tanto que el Pp U003 se encontraba en el Anexo 16 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio 2018; los Lineamientos que regularon el funcionamiento del programa no contaron con una metodología para la clasificación, aprobación, entrega y evaluación de los recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En 2018, el CONACYT contó con atribuciones para el fomento de proyectos que se propongan lograr un uso racional, más eficiente y ecológicamente sustentable de los recursos naturales, pero que éstas no fueron ejercidas en coordinación con la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, por lo que las actividades del Pp U003 se realizaron de manera inercial y al margen de la Política Nacional del Cambio Climático. El ente fiscalizado no acreditó que la clasificación de los proyectos correspondiera con la definición de adaptación y mitigación señalada en el artículo 3, de la Ley General de Cambio Climático, ni que los resultados obtenidos contribuyeran a reducir la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático. Se determinó que, al no existir objetivos y metas, ni un reporte específico sobre los recursos asignados a la estrategia transversal del Gobierno Federal para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático, no fue posible determinar la contribución del Pp U003 a la solución del problema público en esta materia.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz