

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas
Auditoría de Desempeño: 2018-5-16F00-07-0246-2019

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 el otorgamiento de subsidios para la realización de proyectos de monitoreo biológico, conformación de comités de vigilancia comunitaria y elaboración de estudios técnicos en las áreas naturales protegidas y su contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Alcance

El alcance temporal de la auditoría corresponde al ejercicio fiscal 2018 y se utilizó como periodo de referencia 2016-2017. El alcance temático comprendió la revisión de los resultados de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) en el diseño del programa U035 "Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas", mediante el análisis de los lineamientos para operar el programa; el Sistema de Evaluación del Desempeño y la difusión del programa; la operación del Pp para contribuir a resolver el problema público relativo a la transformación y degradación de los ecosistemas más representativos del país y pérdida de su biodiversidad; el proceso de recepción de solicitudes; los requisitos de elegibilidad de los beneficiarios; el monto de los subsidios otorgados; el seguimiento y supervisión realizado por la CONANP; la cobertura; la contribución del programa para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; el ejercicio de los recursos; 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 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 otorgamiento de subsidios para la realización de estudios técnicos, monitoreo biológico y vigilancia comunitaria en las áreas naturales protegidas, a efecto de fortalecer el manejo, conservación y protección de las Áreas Naturales Protegidas, a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Antecedentes

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, la SHCP fusionó los programas U024, U034 y U035, en el U035 "PROMANP", con los objetivos de: promover la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en las Áreas Naturales Protegidas.

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, ya 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, lo que ha provocado el deterioro del bienestar y de la calidad de vida de la sociedad mexicana.

El problema público del programa presupuestario U035 se refiere a la pérdida y degradación de los ecosistemas más representativos del país y su biodiversidad en regiones prioritarias.

Para atender la problemática de cambio climático, en 2018, 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 61,457,820.0 miles de pesos a 55 Programas presupuestarios (Pp). De ese conjunto, al PROMANP se le asignó el 0.2% (121,524.0 miles de pesos), lo que correspondió al 100.0% del monto total autorizado al programa, con la finalidad de fortalecer el manejo, conservación y protección de las ANP, mediante el otorgamiento de subsidios, de los cuales, en Cuenta Pública, se reportó un ejercicio de 27,913.3 miles de pesos para la atención de la estrategia de cambio climático, cifra inferior en 77.0% (93,610.7 miles de pesos) a los 121,524.0 miles de pesos asignados.

Para 2019, se fusionaron los programas presupuestarios U025 “Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo (PROCER)” y U035 PROMANP para integrar el U040 “Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo (PROREST)”, que tiene por objetivo “Promover la conservación y restauración de los ecosistemas representativos de las ANP, así como la protección y conservación de su biodiversidad mediante el apoyo de estudios técnicos y acciones para el manejo del territorio y sus especies prioritarias con la participación directa y efectiva de la población local”, por lo que las recomendaciones incluidas en el presente informe están orientadas a la mejora de la operación de dicho programa.

Resultados

La CONANP tuvo deficiencias en el diseño del Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas, ya que no consideró objetivos, indicadores y metas para ejecutar acciones que contribuyeran a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, tampoco incluyó en el diseño de los lineamientos para operar el programa la cuantificación de la población objetivo para los componentes de Fortalecimiento de Áreas Naturales Protegidas (FANP) y Monitoreo Biológico (MB), ni las acciones con las que contribuirá al cumplimiento de la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En 2018, la comisión dictaminó el 100.0% de las 306 solicitudes recibidas para obtener un subsidio del Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas, de las cuales autorizó el 66.7% (204), mientras que el 33.3% (102) no se aprobaron por no cumplir con al menos uno de los requisitos solicitados en las convocatorias.

La CONANP, en ese año, otorgó 205 subsidios, debido a que en el componente de Monitoreo Biológico se cancelaron dos apoyos por incumplimiento de los lineamientos y se autorizó una ampliación presupuestal para la realización de tres. Con la revisión de los 205 expedientes correspondientes a los tres componentes, se constató que el 100.0% (205) incluyó la documentación que comprobó el cumplimiento de los requisitos establecidos en los lineamientos del PROMANP, los montos otorgados correspondieron con los acordados en los convenios de concertación y se ajustaron a los límites establecidos en los lineamientos del programa.

En cuanto al seguimiento, respecto de los 53 subsidios otorgados en los componentes de FANP y MB, la CONANP acreditó los dos informes de supervisión, el acta de constitución del comité de contraloría social, el informe de contraloría social, el informe final y el acta de entrega-recepción para el 100.0% (53).

Respecto de los 152 expedientes del componente de Vigilancia Comunitaria, se verificó que el 100.0% (152) acreditó contar con al menos 1 informe de supervisión, el acta de constitución del comité de contraloría social, el informe de contraloría social y el acta de entrega-recepción. La comisión, a la fecha de cierre del presente informe, no acreditó las causas por las que el 50.7% (77) de los subsidios no cumplió con el número de recorridos establecidos como meta en los convenios de concertación, ni por las que en el 19.1% (29) de los mismos, no se cumplió con el número de hectáreas a vigilar establecidas en los convenios. La insuficiente supervisión denota un área de opacidad en el seguimiento y destino de los subsidios otorgados.

Se constató que, en 2018, los 205 subsidios otorgados se ejercieron en 101 ANP, las cuales representaron el 55.5% de las 182 vigentes en ese año. Por componente del programa, se constató que en los tres se tuvo una cobertura superior al 50.0% en relación con el número de ANP enlistadas como población objetivo, ya que de las 43 correspondientes al componente de Fortalecimiento de ANP, se ejercieron recursos en el 58.1% (25); en relación con las 55 establecidas para el componente de Monitoreo Biológico se otorgaron subsidios en el 60.0% (33), y respecto de las 109 señaladas para el componente de Vigilancia Comunitaria, se ejercieron recursos en el 74.3% (81).

Los subsidios otorgados en 2018 por la CONANP, mediante el PROMANP, para la elaboración de estudios técnicos, monitoreo biológico y vigilancia comunitaria, fueron acciones vinculadas con la preservación, restauración, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, las cuales, de acuerdo con la Ley General de Cambio Climático, se consideran como acciones de adaptación; sin embargo, la comisión no dispuso de indicadores de efectividad e impacto para evaluar los resultados de su aplicación en la mitigación y adaptación al cambio climático, lo que pone en riesgo la operación y consolidación de la política nacional en la materia y significa un área de opacidad en la entrega de subsidios.

En 2018, la dependencia fiscalizada, mediante el programa presupuestario U035 “Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas”, ejerció un presupuesto de 44,022.4 miles de pesos, 63.8% (77,501.6 miles de pesos) inferior a lo aprobado de 121,524.0 miles de pesos. Del monto erogado, el 63.4% (27,913.3 miles de pesos) se reportó en la Cuenta Pública 2018 como ejercido para la estrategia transversal de adaptación y mitigación del cambio climático; sin embargo, la comisión no acreditó el número de subsidios, por componente, en los que se ejerció dicho presupuesto, lo que no permitió el seguimiento, evaluación y difusión para conocer su impacto, denota que existe opacidad en el ejercicio de los recursos destinados a la implementación de dicha estrategia, y afecta la atención de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la contribución del programa a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático y una seria deficiencia en la rendición de cuentas.

Consecuencias Sociales

En 2018, la CONANP desconoció su contribución a la atención del problema público relativo al incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático, ya que presentó deficiencias relevantes que muestran que operó de manera inercial y presentó áreas de opacidad en el seguimiento de los subsidios otorgados y el ejercicio de los recursos; tampoco diseñó indicadores para determinar en qué medida sus gestiones contribuyeron a la adaptación y mitigación del cambio climático, por lo que la entidad fiscalizada desconoció la mejora del bienestar en la calidad de vida de las 125,327,797 personas.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 13 observaciones, de las cuales, 7 fueron observaciones que no generaron irregularidades y 2 fueron solventadas por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Las 4 restantes generaron: 4 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas presentó deficiencias relevantes que muestran que operó de manera inercial y presentó áreas de opacidad en el seguimiento de los subsidios otorgados. En el diseño del Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas no consideró objetivos, indicadores y metas para ejecutar acciones que contribuyan a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, tampoco incluyó en los lineamientos para operar el programa la cuantificación de la población objetivo de dos de sus tres componentes, ni las acciones con las que contribuirá al cumplimiento de la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. En 2018, la comisión otorgó 205 subsidios por un monto de 44,022.4 miles de pesos, en 101 ANP, las cuales representaron el 55.5% de las 182 vigentes; en el 100.0% (205) de los subsidios se acreditó el cumplimiento de los requisitos establecidos en los lineamientos del PROMANP, así como la documentación que acredita el seguimiento y supervisión de los subsidios; no obstante, en el 50.7% (77) de los 152 correspondientes al componente de vigilancia comunitaria no se cumplió con las metas establecidas en los convenios de concertación. Por lo antes expuesto, el ente fiscalizado desconoció la contribución del programa en la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, así como los avances en la atención del problema público que le dio origen. Como hecho posterior, se verificó que, para el ejercicio fiscal 2019, se fusionaron los programas presupuestarios U025 “Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo (PROCER)” y U035 “Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas (PROMANP)” para integrar el programa U040 “Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo (PROREST)”, que tiene por objetivo “Promover la conservación y restauración de los ecosistemas representativos de las Áreas Naturales Protegidas, así como la protección y conservación de su biodiversidad mediante el apoyo de estudios técnicos y acciones para el manejo del territorio y sus especies prioritarias con la participación directa y efectiva de la población local”, en el cual el ente fiscalizado vinculó el problema central a atender, con causas y efectos en materia de cambio climático; identificó a la población objetivo; implementó mecanismos de control para registrar el número de recorridos realizados y hectáreas vigiladas por los beneficiarios, contó con indicadores para evaluar y dar seguimiento a las acciones en materia de mitigación y adaptación al cambio climático; estableció la vinculación de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con el Programa presupuestario U040 en materia de cambio climático, y definió en los Lineamientos del Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo las acciones con las que contribuirá a la estrategia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. De atender las recomendaciones al desempeño, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en el marco de la operación del Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo (PROREST), establecerá sistemas de control para que, en ejercicios fiscales subsecuentes, los beneficiarios de los subsidios otorgados por el programa cumplan con las metas establecidas en los convenios de concertación; asegure que los recursos asignados se eroguen de conformidad con lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y cuantifiquen la población objetivo en el árbol del problema del Pp U040.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz