

**Comisión Nacional Forestal**  
**Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable**  
Auditoría de Desempeño: 2018-1-16RHQ-07-0248-2019

***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 el otorgamiento de subsidios para la elaboración de estudios; capacitación; proyectos de restauración forestal y reconversión productivo; silvicultura, abasto, transformación y comercialización; servicios ambientales, y plantaciones forestales comerciales, contribuyó a 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 2012-2017, y el temático comprendió la revisión de los resultados de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) en la operación del programa S219 “Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable”, para contribuir a resolver el problema público relativo al incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático; se analizaron las atribuciones conferidas para dar cumplimiento a la Ley General de Cambio Climático; el Sistema de Evaluación del Desempeño; el otorgamiento de subsidios para la elaboración de estudios; capacitación; proyectos de restauración forestal y reconversión productivo; silvicultura, abasto, transformación y comercialización; servicios ambientales, y plantaciones forestales comerciales; el ejercicio de los recursos asignados mediante 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 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 derivado del otorgamiento de subsidios para la elaboración de estudios; capacitación; proyectos de restauración forestal y reconversión productiva; silvicultura, abasto, transformación y comercialización; servicios ambientales, y plantaciones forestales comerciales, a efecto de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

***Antecedentes***

El 8 de febrero de 2012, se adicionó al artículo 4 constitucional el párrafo quinto, donde se establece que “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho”.

En la LGCC se señaló que son atribuciones de la Federación establecer procedimientos para realizar consultas públicas a la sociedad en general, los sectores público y privado, así como las contribuciones determinadas a nivel nacional en la formulación de la Estrategia Nacional y el Programa, conducirlos, publicarlos, llevar a cabo su instrumentación, seguimiento y evaluación; elaborar, actualizar, publicar y aplicar el atlas nacional de riesgo y la Política Nacional de Adaptación; emitir los criterios para la elaboración de los atlas de riesgo estatales; establecer, regular e instrumentar las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático.<sup>1/</sup>

Derivado de la LGCC, se elaboró el PECC 2014-2018, que se integró con 199 líneas de acción de las cuales el 11.6% (23 líneas de acción) contaron con metas cuantificables sobre volúmenes de bióxido de carbono equivalente (CO<sub>2</sub>e) por mitigar; y se conformó el indicador “Millones de toneladas anuales de CO<sub>2</sub>e mitigadas por el PECC y calculadas con potencial de calentamiento global a 100 y 20 años”, en el que se estableció la meta anual a 2018 de reducir 83.2 MtCO<sub>2</sub>e.

En la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), Visión 10-20-40, se estableció como Eje estratégico M4. Impulsar mejores prácticas agropecuarias y forestales para incrementar y preservar los sumideros naturales de carbono, y la línea de acción 4.2 Fortalecer el manejo forestal sustentable y el enriquecimiento de ecosistemas forestales degradados para asegurar el incremento de los almacenes de carbono y garantizar su permanencia.

En 2013, el Pp S219 comenzó a operar con el nombre de “Programa Nacional Forestal. - Pago por Servicios Ambientales”, en el cual se estableció el objetivo de nivel de propósito “Los ecosistemas forestales del país son incorporados a procesos de restauración, conservación y aprovechamiento sustentable para revertir su deterioro”.

En 2016, el Pp P219 cambió de denominación a “Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable”, cuyo objetivo fue “Contribuir a recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentablemente del patrimonio natural mediante la incorporación de superficie forestal y preferentemente forestal”, el cual a la fecha no ha tenido modificaciones.

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 (CO<sub>2</sub>), 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. Del total de Gases de Efecto Invernadero (GEI) emitidos en 2010, el sector energético contribuyó con más del 67.3%, con el consumo de combustibles fósiles como principal fuente, la agricultura con 12.3%, los procesos industriales con el 8.2% y el cambio de uso de suelo con 6.3% del total nacional. Lo anterior, ha provocado el deterioro del bienestar y de la

---

<sup>1/</sup> Diario Oficial de la Federación, 6 de junio de 2012, última reforma del 13 de julio de 2018.

calidad de vida de la sociedad mexicana.

Para operacionalizar la política, 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), autorizó un presupuesto de 61,457,820.0 miles de pesos a 55 Programas presupuestarios (Pp). De ese conjunto, la ASF, seleccionó a los 22 (40.0%) programas presupuestarios con mayor monto de recursos autorizados en el anexo, los cuales representaron un monto de 15,515,928.1 miles de pesos, que significó el 25.2% del total en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. El presente informe corresponde al programa presupuestario S219 “Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable”, mediante el cual la CONAFOR otorgó subsidios para la elaboración de estudios; capacitación; proyectos de restauración forestal y reconversión productiva; silvicultura, abasto, transformación y comercialización; servicios ambientales, y plantaciones forestales; evaluación y seguimiento, y el fortalecimiento de las capacidades, a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, para lo cual ejerció un presupuesto de 2,240,143.4 miles de pesos, cifra mayor en 6.9% (145,367.8 miles de pesos) a los 2,095,775.6 miles de pesos autorizados en el anexo 16, los recursos ejercidos representaron el 100.0% de recursos erogados por el programa.

### **Resultados**

Los resultados de la auditoría mostraron que la CONAFOR, en 2018, tuvo deficiencias en el diseño del programa S219 “Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable”, debido a que en la Reglas de Operación no identificó con precisión a la población objetivo para los componentes del programa, ni cuantificó el área de enfoque o población para determinar la magnitud del problema que busca resolver, tampoco estableció los montos máximos de los subsidios para la totalidad de componentes.

En el proceso de operación, en 2018, la comisión dictaminó el 100.0% de las 20,576 solicitudes recibidas para obtener el subsidio del Programa Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable, de las cuales determinó como viables para recibir el subsidio el 56.7% (11,682) mediante alguno de los seis componentes o las actividades extraordinarias de manejo de fuego y sanidad forestal, con lo cual cumplió en 99.3% la meta programada.

De las 11,682 solicitudes calificadas como viables por haber reunido satisfactoriamente los requisitos jurídicos, técnicos, ambientales, económicos y sociales establecidos en las Reglas de Operación y sus anexos para el concepto o modalidad requerido, la CONAFOR otorgó 11,437 (97.9%) subsidios, por un monto de 1,148,363.8 miles de pesos, de los cuales el 55.4% (6,338) fue para el componente de Restauración Forestal y Reconversión Productiva; el 13.3% (1,527) para el de Silvicultura, Abasto, Transformación y Comercialización; el 9.4% (1,073) para el de Gobernanza y Desarrollo de Capacidades; el 6.3% (722) para el de Plantaciones Forestales Comerciales; el 5.0% (567) para Estudios Técnicos Forestales; el 3.7% (422) para la actividad extraordinaria de Manejo de Fuego; el 3.6% (413) para Servicios Ambientales, y el 3.3% (375) para la actividad extraordinaria de Sanidad.

Con el objetivo de verificar que los apoyos se otorgaron a las solicitudes con mayor puntuación; que los beneficiarios cumplieron con los requisitos de elegibilidad; que los montos otorgados no rebasaron los máximos establecidos, y que se dio seguimiento a los subsidios, de un universo de 11,437 subsidios otorgados en 2018, la

ASF determinó revisar una muestra estadística de 376, mediante el método estratificado, con un nivel de confianza del 95.0% y un margen de error del 5.0%. Los estratos, que integraron la muestra, correspondieron a los seis componentes del programa y a las dos actividades dirigidas a prevenir y atender contingencias ambientales por incendios, plagas y enfermedades forestales: manejo de fuego y sanidad forestal.

Con la revisión de los 376 expedientes de la muestra de auditoría, correspondiente a los apoyos otorgados en 2018 por la CONAFOR, se comprobó que en el 50.3% (189) obtuvo una puntuación que superó el promedio estatal en cada uno de los seis componentes y los dos apoyos extraordinarios; el 45.2% (170) fue apoyado, aunque el resultado de la dictaminación se encontró por debajo del promedio estatal, y el 5.0% no fue calificado; de éste último porcentaje, 16 (94.1%) de las 17 solicitudes pertenecieron al apoyo de manejo de fuego.

Se constató que el 93.6% (352) de los 376 expedientes revisados incluyó la documentación que acreditó el cumplimiento de los requerimientos establecidos en las reglas de operación, y el 6.4% (24) no acreditó el cumplimiento de al menos uno de los requisitos, sin que la entidad fiscalizada explicara las causas de dicha situación, ni las razones por las que en los expedientes no se incluyó la totalidad de la documentación que comprobara el cumplimiento de los requisitos por parte de los beneficiarios a los que se les otorgó un subsidio.

Se comprobó que, en el 73.9% (278) de los 376 expedientes revisados, los recursos otorgados no rebasaron los montos máximos definidos en las Reglas de Operación; en el 18.4% (69) de los subsidios indebidamente se superaron los montos máximos, y para el 7.7%(29) no se establecieron los montos máximos en las Reglas de Operación.

En cuanto al seguimiento, para 2018, la CONAFOR no contó con un programa de trabajo en el cual se establecieran objetivos, indicadores y metas para dar seguimiento y supervisión de los apoyos otorgados, por lo que la entidad fiscalizada funcionó bajo un esquema de gestión de procesos administrativos, sin desarrollar una administración por resultados.

Se constató que el 81.1% (305) de los 376 expedientes revisados del Programa Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable contaron con el formato correspondiente para acreditar que la CONAFOR llevó a cabo la supervisión de la ejecución de los subsidios otorgados, y el 18.9% (71) carecieron de dicha información, sin que la entidad fiscalizada explicara las causas de dicha situación.

En el ejercicio fiscalizado, la comisión canceló 947 subsidios, el 8.3% de los 11,437 otorgados, por un monto de 78,595.4 miles de pesos, de los cuales reasignó el 12.2% (9,574.9 miles de pesos), mediante la autorización de 196 subsidios, sin que la entidad fiscalizada demostrara el destino del 87.8% de los recursos (69,047.5 miles de pesos) restantes.

En ese año, la dependencia fiscalizada señaló que ejerció un presupuesto de 2,240,143.4 miles de pesos, mediante el Programa presupuestario S219 "Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable", cifra superior en 6.9% (144,367.8 miles de pesos) a lo aprobado de 2,095,775.6 miles de pesos. Del monto erogado, el 100.0% (2,240,143.4 miles de pesos) se destinó a la estrategia transversal de adaptación y mitigación del cambio climático, los cuales se emplearon en la realización de actividades inherentes al programa que no se relacionan con el cumplimiento de la estrategia, lo que afecta la atención de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la contribución del programa a la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En ese año, la CONAFOR no dispuso de la información ni de indicadores de efectividad e impacto para medir la contribución del Programa de Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable en la adaptación y mitigación del cambio climático; además, no fue posible relacionar el otorgamiento de subsidios con el cambio en la superficie forestal nacional; sin embargo, se observa una tendencia decreciente en ambas variables, por lo que se puede inferir que las medidas empleadas por la comisión para la preservación, restauración, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales no se enfocaron en revertir la dinámica en la superficie forestal nacional, la cual ha mostrado una tendencia decreciente en los últimos 25 años, lo que pone en riesgo la operación y consolidación de la política nacional de cambio climático.

### ***Consecuencias Sociales***

En 2018, la CONAFOR presentó deficiencias relevantes que muestran que operó de manera inercial el Programa presupuestario S219 “Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable”, debido a que no dispuso de indicadores de efectividad e impacto para evaluar los resultados de su aplicación en la estrategia transversal para la mitigación y adaptación de los efectos del cambio climático y presentó áreas de opacidad en la aprobación, comprobación del cumplimiento normativo, la entrega del subsidio y su seguimiento, por lo que la entidad fiscalizada desconoció la mejora del bienestar en la calidad de vida de los 125,327,797 habitantes del país.

### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinaron 15 observaciones, de las cuales 2 fueron observaciones que no generaron irregularidades y las restantes generaron:

25 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***

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2018, la Comisión Nacional Forestal presentó deficiencias relevantes que muestran que operó de manera inercial el programa presupuestario S219 “Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable”, ya que no dispuso de indicadores de efectividad e impacto para evaluar los resultados de su aplicación en la mitigación y adaptación al cambio climático, por lo que desconoció si su actuación ha tenido algún efecto en la atención del problema público referente a que la superficie forestal enfrenta condiciones que limitan su conservación, restauración y aprovechamiento forestal sustentable, así como la contribución de este programa en el problema referente al incremento en la frecuencia y severidad de los efectos del cambio climático y por tanto a la política transversal en la materia. En ese año, la comisión no acreditó que los 2,240,143.4 miles de pesos reportados como ejercidos en dicha estrategia se destinaron a las actividades previstas en la materia y presentó áreas de opacidad en la aprobación, comprobación del cumplimiento normativo, la entrega del subsidio y su seguimiento. En el diseño del Programa de Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable no se identificó con precisión a la población objetivo para los componentes del programa, ni cuantificó el área de enfoque o población para atender problema que busca resolver, tampoco estableció los montos máximos para la totalidad de componentes. En 2018, el ente fiscalizado otorgó 11,437 subsidios por un monto de 1,148,363.8 miles

de pesos, de los cuales, la ASF revisó una muestra de 376 y constató que en el 45.2% (170), las solicitudes registraron una puntuación por debajo del promedio estatal, por lo que no fue posible asegurar que dichos apoyos obtuvieron las puntuaciones más altas de cada entidad federativa; en el 6.4% (77) no se acreditó el cumplimiento de al menos uno de los requisitos de elegibilidad de los beneficiarios; en el 18.4% (69) se superaron los montos máximos definidos en las Reglas de Operación, y el 18.9% (71) carecieron del formato correspondiente para acreditar que la comisión llevó a cabo la supervisión de la ejecución de los subsidios.

De atender las recomendaciones al desempeño, la CONAFOR contará con mecanismos de control que le permitirán otorgar los subsidios conforme a las Reglas de Operación y a la normativa aplicable; vinculará sus subsidios con el Programa Especial de Cambio Climático; elaborará objetivos, estrategias y líneas de acción enfocados a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; rediseñará la MIR para contar con indicadores que permitan verificar su contribución en la materia de adaptación y mitigación del cambio climático, y ejercerá los recursos de conformidad a los conceptos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz