

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

Investigación Científica, Desarrollo e Innovación

Auditoría de Desempeño: 2018-1-3890X-07-0446-2019

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 la investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación 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 de la política de la investigación científica, desarrollo e innovación y su relación con la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; el análisis del Sistema de Evaluación del Desempeño; la coordinación que realizó el CONACYT con la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático para reportar las líneas de acción de su competencia en el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018; la prestación de los servicios correspondiente a la investigación científica, desarrollo e innovación, la difusión y divulgación de sus resultados y el desarrollo de recursos humanos; el presupuesto autorizado y ejercido para llevar a cabo cada uno de los procesos; la rendición de cuentas y la evaluación del control interno institucional del CONACYT, a fin de contribuir a la generación del conocimiento científico, desarrollo e innovación y difusión de los resultados, así como el apoyo en la formación del capital humano, en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. El alcance temporal corresponde al 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 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 la generación del conocimiento científico, desarrollo e innovación, y su contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Antecedentes

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 señala que el problema público asociado con el deterioro del medio ambiente es ocasionado por el incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático, debido, entre otros factores, a la insuficiente y deficiente planeación de las políticas públicas

que se han diseñado para su atención.

En el diseño del programa presupuestario E003 “Investigación Científica, Desarrollo e Innovación”, el CONACYT identificó como problema central que existe “un déficit en la generación de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación, así como en la formación de capital humano altamente especializado”, ocasionado principalmente por una insuficiente producción de investigación científica, deficiente vinculación entre la academia y el sector productivo, la escasa promoción y difusión de actividades científicas y tecnológicas, así como Insuficiente formación de recursos humanos especializados.

Para atender la problemática, en 2018, en el anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación del Cambio Climático” del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se estableció la instrumentación de 55 programas presupuestarios para dar atención a dicha estrategia y se autorizó un presupuesto de 61,457,819.9 miles de pesos. De ese conjunto de programas, la ASF determinó revisar 22 (40.0%), a los que se les asignó un presupuesto de 15,515,928.1 (25.2%) miles de pesos. De este monto, al programa presupuestario E003 “Investigación Científica, Desarrollo e Innovación”, objeto de esta auditoría, se le autorizaron 118,531.8 miles de pesos, que representaron 0.2% del total aprobado a la estrategia transversal.

Mediante el programa presupuestario E003, el Gobierno Federal realizó la planeación, coordinación, y prestación de servicios con la finalidad de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, para lo cual, se le asignó un presupuesto de 5,053,332.0 miles de pesos, cantidad 2.2% mayor que lo aprobado en 2017 (4,946,126.2 miles de pesos).

Resultados

Los resultados mostraron que a 2018, en el proceso de planeación las atribuciones del CONACYT en la Ley de Ciencia y Tecnología, se definió en términos de política nacional de cambio climático la operación de dar prioridad a los proyectos de investigación que tengan como objetivo lograr un uso racional, más eficiente y ecológicamente sustentable de los recursos naturales, por lo que se considera que tiene atribuciones para participar en la política nacional de cambio climático en lo relacionado con la investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación. Sin embargo, se constató que el CONACYT no estableció las facultades, funciones y responsables para dar cumplimiento a lo establecido en la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático contenida en el Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año.

Asimismo, la entidad fiscalizada puede ser convocada por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) a participar en sus trabajos cuando se aborden temas relacionados con la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación, y que la Comisión tiene la atribución para proponer, apoyar estudios y proyectos de innovación, investigación, desarrollo y transferencia de tecnología vinculados a la problemática nacional de cambio climático.

Con el diseño de la política de investigación Científica, Desarrollo e Innovación, se verificó que, a partir de 2016, el CONACYT fusionó los tres programas presupuestarios E001, E002 y U001 que operaron de 2013-2015 en el E003 “Investigación Científica, Desarrollo e Innovación”, con base en el diagnóstico que justificó la creación o modificación sustancial del programa presupuestario, y señaló como problemática el “déficit en la generación de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación, así como en la formación de capital humano

altamente especializado". Para atender dicha problemática, se constató que se definieron en términos de atender las demandas en materia de ciencia, tecnología e innovación, pero no se hace referencia a la política de cambio climático.

Respecto de la prestación de servicios correspondientes a la realización de investigación científica, desarrollo e innovación, en 2018, el CONACYT realizó un programa de trabajo, sin embargo, dicho documento no incluyó información del Pp E003 correspondiente a las actividades, objetivos y metas, ni incluyó acciones relativas a la estrategia transversal en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, tampoco contó con un diagnóstico de necesidades de los proyectos a realizar, y no acreditó haber realizado proyectos de investigación, desarrollo e innovación en adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, debido a que sólo proporcionaron el listado de proyectos realizados por 16 de los 24 Centros Públicos de Investigación. Por otra parte, la entidad fiscalizada señaló que el Instituto de Ecología, A.C., fue el único CPI que realizó proyectos de investigación en dicha materia; sin embargo, el CONACYT no remitió la evidencia documental que lo sustentara. En la formación del personal de alto nivel, el CONACYT no acreditó haber elaborado un diagnóstico para determinar las necesidades de capacitación de sus investigadores en las áreas de conocimientos al que pertenecen y tampoco un programa de capacitación, con la información se señaló que hubo 198 personas que cumplieron con su formación e incorporación de investigadores, tecnólogos y profesionales de alto nivel en 2018, de las cuales tres se encontraron realizando actividades en materia de cambio climático.

En la difusión y divulgación del conocimiento científico, que es una de las actividades que realizó el CONACYT, no se acreditó que desarrolló un programa de trabajo con información del Pp E003 relativo a la difusión de los resultados de los estudios y proyectos de innovación, investigación, desarrollo y transferencia de tecnología vinculados a la problemática nacional del cambio climático y tampoco con un diagnóstico de necesidades sobre la difusión de dichos resultados, mediante el programa presupuestario E003, el CONACYT remitió un listado sobre la difusión de 1,762 divulgaciones de los proyectos de investigación y 71 en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, mediante 17 de los 24 CPI. Los 7 restantes no proporcionaron evidencia documental comprobatoria y justificativa para determinar si fomentaron la difusión de los proyectos referentes a la estrategia transversal.

En 2018, el CONACYT no se coordinó con la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), lo que implica una falta de articulación institucional que permita contribuir mediante estudios y proyectos de innovación, investigación, desarrollo y transferencia de tecnología en la problemática nacional de cambio climático.

En el ejercicio de los recursos, no se acreditó con la evidencia comprobatoria y justificativa y se identificaron diferencias entre los registros de las bases de datos del CONACYT y lo reportado en la Cuenta Pública de 2018. De igual manera, se encontraron disparidades entre la información contenida en los recibos de pago de los investigadores, y de las pólizas de Diario proporcionadas por el CONACYT respecto de lo reportado en los capítulos 2000 y 3000 respectivamente, sin que el CONACYT acreditara dichas diferencias.

Se comprobó que el Sistema de Control Interno Institucional del CONACYT no proporciona seguridad en el logro de los objetivos y metas institucionales, ya que, de los 33 aspectos evaluados referentes a las cinco normas generales, en 4 (12.1%), demostró contar con mecanismos de control, y en los 29 restantes (87.9%), no dispuso de ellos, en la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En la rendición de cuentas realizada por la entidad fiscalizada, se constató que, en la Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente, se reportó que se ejercieron 120,408.0 miles de pesos, monto superior en 1.6% al autorizado de 118,531.8 miles de pesos; al respecto, el CONACYT no acreditó con la información comprobatoria y justificativa el ejercicio de los recursos autorizados, y tampoco se incluyeron los resultados de los indicadores referentes a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático del programa presupuestario E003.

Consecuencias Sociales

En 2018, el CONACYT realizó la planeación, coordinación y prestación de servicios de la política de investigación científica, desarrollo 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 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 Observaciones y Acciones

Se determinaron 11 resultados, de los cuales, 11 generaron: 18 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió oficio para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la autoridad recaudatoria con motivo de 2 irregularidades detectadas.

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación solicitó la intervención del Órgano Interno de Control en el CONACYT para que se investigue y acredite el ejercicio presupuestario de 123,996.4 miles de pesos con cargo al Programa presupuestario E003, debido a que presentó deficiencias en la planeación, la coordinación, la implementación de la política de investigación científica, desarrollo e innovación en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, ya que no acreditó con evidencia documental cuáles fueron las acciones que realizó en el marco del programa presupuestario E003 para contribuir en la política pública y en la articulación institucional con la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático; asimismo, tampoco acreditó el ejercicio del recurso, y que presentó diferencias entre lo reportado como ejercido en Cuenta Pública respecto de la documentación remitida.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz