

Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático

Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad Ambiental y Crecimiento Verde

Auditoría de Desempeño: 14-0-16RJJ-07-0432

DE-158

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la normativa institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la investigación científica y tecnológica, el otorgamiento de servicios y la preparación de recursos humanos calificados para resolver problemas específicos en materia de cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación del cumplimiento de las disposiciones en materia de control interno; el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2014 del programa presupuestario (Pp) E015 "Investigación en cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde"; la rendición de cuentas; la eficiencia con que el INECC realizó artículos científicos y de desarrollo tecnológico, impulsó la formación de una red de investigación en materia de cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde, estableció mecanismos de difusión de la información, publicó sus artículos, y el avance en la instrumentación de sistemas de información; asimismo, se verificaron las acciones de capacitación especializada de recursos humanos realizada por el INECC; la economía con que se ejercieron los recursos del Pp E015; así como la eficacia con que el instituto cumplió con los objetivos de proporcionar información y conocimiento útil para la toma de decisiones en materia de cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde.

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 Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes, para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del Programa presupuestario evaluado.

Antecedentes

El Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) tiene como antecedente el Instituto Nacional de Ecología (INE), constituido en 1992 como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, con atribuciones técnicas y normativas en materia de ecología.

Con la conformación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) en 1994, y la posterior creación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), el INE mantuvo su naturaleza jurídica. En 2001 el INE se constituyó como un órgano desconcentrado de la SEMARNAT, que tuvo entre sus funciones el desarrollo de conocimientos científico-técnicos para la toma de decisiones que promovieran el desarrollo sustentable del país.

En materia de cambio climático, el INE tuvo como misión coordinar, promover, integrar y difundir conocimiento e información mediante la investigación científica aplicada y el fortalecimiento de capacidades; apoyar la formulación de la política nacional, coadyuvar con las actividades regionales y a la toma de decisiones. Adicionalmente aportó elementos para el cumplimiento de los compromisos adquiridos por México ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y ante la comunidad internacional.

En 2005 se creó la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, que coordinó las actividades de las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) relacionadas con la formulación e instrumentación de las políticas nacionales para la prevención y mitigación de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y la adaptación a los efectos del cambio climático.

En 2007, el Presidente de la República presentó la Estrategia Nacional de Cambio Climático 2007, en la que se reconoció al cambio climático como un problema de seguridad estratégica nacional y global, definiendo a la mitigación y adaptación como estrategias igualmente necesarias y complementarias.

En 2009, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el Programa Especial de Cambio Climático 2009-2012. México reconoció importante realizar acciones que contribuyeran a los esfuerzos de la comunidad internacional en materia de mitigación de emisiones de GEI, sin comprometer el desarrollo nacional.

Por la alta vulnerabilidad a los efectos del cambio climático y por ser un emisor importante de GEI, el Gobierno Federal incorporó el tema de cambio climático en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en particular en el Eje 4 “Sustentabilidad Ambiental”, cuyos objetivos señalaron las directrices de la APF sobre la materia. El Objetivo 10 se vinculó con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, y el Objetivo 11 al impulso a las medidas de adaptación a los efectos del cambio climático. Además, se incorporaron estrategias para hacer frente al cambio climático en algunos programas sectoriales 2007-2012.

Con la entrada en vigor de la Ley General de Cambio Climático (LGCC) el 6 de junio de 2012, se constituye el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). La estructura programática original desde la creación del INE, estaba situada en el Programa Presupuestario con modalidad y clave E009, denominación “Prestación de Servicios Públicos” y el nombre “Investigación Científica y Técnica”, hasta el año 2013.

Debido al nombre y modalidad del programa, éste era compartido con el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) desde el 2009 y hasta el 2013. Dado que cada Pp debe contar con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) conforme a la metodología de Marco Lógico, el entonces INE elaboró la MIR y sus indicadores de ese programa en conjunto con el IMTA.

A partir de octubre de 2012, la operación del INECC ha sido establecida como la de un organismo público descentralizado de la APF, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía de gestión, sectorizado en la SEMARNAT de conformidad con la misma LGCC y con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, y tiene por objeto:

- Coordinar y realizar estudios y proyectos de investigación científica y tecnológica con instituciones académicas, de investigación, públicas o privadas, nacionales o extranjeras en materia de cambio climático, protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- Promover y difundir criterios, metodologías y tecnologías para la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.
- Contribuir en la preparación de recursos humanos especializados, a fin de atender la problemática nacional con respecto del medio ambiente y el cambio climático.

La Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático con fundamento en lo dispuesto por los artículos 13, 17 y 21 y Sexto transitorio de la LGCC, 15 y 58, fracción VIII, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su primera sesión ordinaria del 26 de febrero de 2013, aprobó el Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, publicándose en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 4 de octubre de 2013.

En ese mismo año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) aprobó al INECC operar, a partir de 2014, un nuevo programa presupuestario denominado E015 “Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad Ambiental y Crecimiento Verde”.

Las características generales de la modalidad E “Prestación de Servicios Públicos” se definen como “Actividades del sector público”, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad, de interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas.

El INECC tiene como misión desarrollar e integrar conocimiento técnico y científico e incrementar el capital humano calificado para la formulación, conducción y evaluación de políticas públicas que aseguren la protección del medio ambiente, preservación y restauración ecológica, crecimiento verde, así como la mitigación y adaptación al cambio climático en el país.

La visión del INECC es la de consolidar el liderazgo del instituto en el desarrollo e integración de conocimiento científico y tecnológico, como referente nacional e internacional, que contribuye a la toma de decisiones, formulación, conducción y evaluación de políticas públicas en las materias de ecología y cambio climático.

Resultados

1. Control Interno

En 2014, el Sistema de Control Interno en el INECC presentó deficiencias en las normas primera y cuarta, por lo que su diseño no otorgó una garantía razonable para el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales.

En ese año el instituto no dispuso de un Manual General de Organización acorde con la estructura organizacional autorizada, además de que no difundió el manual ni las funciones que desempeñará cada área.

Para el cumplimiento de la norma segunda “Administración de riesgos”, el INECC contó con la Matriz de Administración de Riesgos, el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos y los avances trimestrales; asimismo, aclaró que las áreas no identificaron riesgos relativos a la difusión y capacitación, pero identificaron y dieron seguimiento al riesgo “investigaciones ambientales y de cambio climático” en la ejecución del programa E015 para el año 2014.

Respecto de la norma cuarta “Información y Comunicación”, se identificó que el instituto carece de un sistema de información integral instrumentado bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, así como con mecanismos de actualización permanente, que permita determinar si se están cumpliendo los objetivos y metas del Pp E015 con el uso eficiente de los recursos.

El INECC, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio núm. RJJ.600.000623, del 9 de noviembre de 2015, acreditó la conclusión de los trabajos de elaboración del Manual General de Organización del instituto y remitió el documento autorizado, señalando como fecha de publicación el 6 de noviembre de 2015, mismo que puede consultarse en la intranet del instituto.

Para el cumplimiento de la norma cuarta, el INECC acreditó que en 2015 se contrató el servicio para la implementación de una plataforma tecnológica integral, para la mejora de la gestión administrativa, financiera y operativa del instituto. El objetivo de la plataforma conocida como GRP (Government Resource Planning) es integrar las funciones de contabilidad, presupuestos, tesorería, adquisiciones, activos fijos, recursos humanos, gestión de datos maestros y generación de indicadores.

2. Sistema de Evaluación del Desempeño

En 2014, el INECC contó con un documento de diagnóstico en el que describió el problema que se pretende resolver con el funcionamiento del Pp E015, elaboró el árbol del problema que explica la razón de ser del programa y el árbol de objetivos.

Con el análisis de los objetivos de la MIR 2014 del Pp E015, se determinó que los objetivos de nivel componente y actividad no son adecuados, debido a que el de nivel componente no mide la contribución al objetivo de propósito, al no hacer mención de la difusión de las investigaciones y la capacitación especializada de recursos humanos y, el objetivo de nivel actividad es similar al de componente y no especifica la manera en que se producirán o entregarán los bienes o servicios del programa presupuestario.

Asimismo, la MIR dispuso de 7 indicadores, pero únicamente se enfocan en la realización de investigaciones y no en la difusión ni la capacitación especializada de recursos humanos. Adicionalmente, el indicador de nivel propósito está redactado como uno de nivel componente, al tratarse de bienes entregados por el INECC; en cuanto al nivel de componente, los indicadores “Porcentaje de avance en la actualización de sistemas de información” y “Número de reportes difundidos que se derivan de las investigaciones realizadas” son adecuados pero deberían estar alineados a un objetivo relacionado con la difusión de las investigaciones que realiza el INECC. Respecto de los indicadores de actividad, éstos fueron adecuados para medir la gestión de los procesos para la elaboración de investigaciones, pero no se incluyen mediciones sobre la difusión de la información ni la capacitación especializada de recursos humanos.

Por lo anterior, como resultado del análisis de la lógica vertical y horizontal de la MIR 2014 del Pp E015 “Investigación en cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde”, se determinó que ésta no es un instrumento útil para evaluar y dar seguimiento de los resultados, al presentar deficiencias en el diseño de los objetivos e indicadores, que impiden verificar los avances en la atención del problema público. Lo anterior implica el riesgo de que el INECC no cumpla con su visión de consolidar el liderazgo del instituto en el desarrollo e integración de conocimiento científico y tecnológico, como referente nacional e internacional, que contribuye a la toma de decisiones, formulación, conducción y evaluación de políticas públicas en las materias de ecología y cambio climático.

Con la revisión del apartado “Avance en los Indicadores de Desempeño de los Programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014”, se constató que el INECC reportó el avance de los indicadores de acuerdo con la frecuencia establecida en la MIR del Pp E015 para el año 2014.

El INECC, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio núm. RJJ.600.000623, del 9 de noviembre de 2015, acreditó que para el ejercicio fiscal 2015 y 2016, modificó las Matrices de Indicadores para Resultados del Pp E015 “Investigación en cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde”, con las que se verificó la corrección de las deficiencias en el diseño de los objetivos y los indicadores de la MIR 2014, pues se ajustaron y agregaron objetivos e indicadores relacionados con la difusión de la información y la capacitación especializada de recursos humanos, a fin de evaluar y dar seguimiento de los resultados obtenidos por el programa; así como contribuir al logro del objetivo estratégico con el que se encuentra alineado y verificar los avances en la atención del problema público que dio origen al Pp.

3. Rendición de Cuentas

Con la revisión de la Exposición de motivos del PEF, el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2014, se verificó que el mandato es claro respecto de la necesidad o problema que se pretende atender, relativo a que los tomadores de decisiones no disponen de información útil en materia de cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde. Al respecto, el INECC reportó en la Cuenta Pública 2014 siete indicadores de desempeño relacionados con la influencia y desarrollo o mejora de instrumentos de política y toma de decisiones; atención de opiniones técnicas emitidas a actores gubernamentales y a la sociedad en general, porcentaje de avance en la realización de investigaciones y en la instrumentación de sistemas de información.

Sin embargo, la información reportada en la Cuenta Pública 2014 no permitió verificar los avances en la atención del problema público, que se refiere a que los tomadores de decisiones requieren de información útil en los temas de cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde, por lo que no fue posible identificar la contribución de los objetivos del programa con el logro del objetivo estratégico al que se encuentra alineado el programa presupuestario.

Asimismo, el INECC no indicó en el principal instrumento de rendición de cuentas cómo sus acciones dan seguimiento, formulación, conducción y evaluación de la política nacional, así como asesorías y recomendaciones en materia de cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde.

14-0-16RJJ-07-0432-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático analice la pertinencia de evaluar las causas por las que en la Cuenta Pública 2014, la información reportada no permitió evaluar el desempeño del instituto para contribuir a resolver el problema público pretendido, así como las acciones para dar seguimiento, formulación, conducción y evaluación de la política nacional en materia de cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde y, con base en ello, informe a la ASF de las medidas adoptadas, a fin de que en ejercicios posteriores en la Cuenta Pública se incluya información útil y pertinente, que permita el seguimiento de los objetivos, así como la evaluación adecuada de los logros del Pp, en términos de lo señalado en la estrategia programática del Presupuesto de Egresos de la Federación, del artículo 54, párrafo primero, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental y del artículo 24, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

4. *Desarrollo de investigación científica y tecnológica en cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde*

En 2014, el INECC realizó 22 investigaciones científicas y tecnológicas referentes a cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde, las cuáles se alinearon a 4 de los 6 temas prioritarios establecidos por el INECC en su programa institucional (Ciudades sustentables bajas en carbono; Modelación y prospectiva socioambiental y del cambio climático; Fortalecimiento de capacidades y cooperación científica y técnica; y Reportes y comunicaciones nacionales; no considerados Impacto Climático y socioambiental en cuencas y ecosistemas y Evaluación de la política nacional de cambio climático), los que se relacionaron con el aprovechamiento de los recursos naturales, formación de gases de efecto invernadero, contaminación atmosférica y la degradación de ecosistemas que tiene un efecto sobre la modificación de la temperatura y la precipitación.

Se constató que de los 22 proyectos de investigación científica y tecnológica, el 36.4% (8) se realizó en el área de Adaptación al Cambio Climático, el 31.8% (7) fue de Contaminación y Salud Ambiental, el 18.2% (4) en Crecimiento Verde y el 13.6% (3) en Cambio Climático y Desarrollo Bajo en Carbono.

Sin embargo, el instituto carece de la evidencia documental que acredite cuáles son los criterios de pertinencia, factibilidad y utilidad autorizados para la selección y aprobación de los proyectos de investigación científica y tecnológica.

14-0-16RJJ-07-0432-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático analice la pertinencia de investigar las causas por las que no dispuso de criterios para la selección y aprobación de los proyectos de investigación científica y tecnológica en materia de cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde y, con base en ello, informe a la ASF de las medidas adoptadas, a fin de establecer mecanismos de control para identificar los criterios de pertinencia, factibilidad y utilidad para la aprobación de los proyectos de investigación científica y tecnológica, en términos del artículo tercero, numeral 14, fracción I, del "Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno".

5. *Implantación de la red de investigación en cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde*

En 2014, el INECC se propuso el plazo de crear dos redes de investigación para 2018, la primera sobre modelación de escenarios climáticos y la segunda sobre vulnerabilidad y adaptación ante el cambio climático, pero no acreditó la formalización de esta meta, ni estableció una medición de los avances con periodicidad anual, por lo que no contó con información pertinente para verificar que las acciones para establecer redes de investigación contribuyan al cumplimiento del objetivo del Pp E015.

El INECC reportó la realización de dos estudios piloto denominados: “Desarrollo de estrategias de adaptación al cambio climático en municipios vulnerables del Golfo de México” y “Desarrollo de estrategias de adaptación al cambio climático en municipios vulnerables del noroeste de México”; además de la organización de dos talleres y una reunión sobre el cambio climático; la firma de convenios con seis instituciones que realizan investigaciones; y la colaboración con 18 especialistas en cambio climático. Lo anterior, sin acreditar la manera en que los estudios, eventos, convenios y colaboraciones contribuyen a la creación de redes de investigación y al logro de los propósitos institucionales.

El INECC, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio núm. RJJ.600.000623, del 9 de noviembre de 2015, acreditó que para el ejercicio 2015, dispuso de un cronograma de trabajo, donde se formalizaron las actividades para implementar las dos redes de investigación; además, el instituto reportó que el cronograma será actualizado anualmente hasta el año 2018, ya que es la fecha para la cual se tiene previsto consolidar las redes de investigación en los temas de modelación de escenarios climáticos; y vulnerabilidad y adaptación ante el cambio climático.

Adicionalmente, el instituto proporcionó los Avances del Programa de Trabajo 2015 para la Conformación de Redes y Fortalecimiento de sus Capacidades en los Temas de Modelación de Escenarios Climáticos, y Vulnerabilidad y Adaptación, donde se definieron los objetivos de consensuar un marco conceptual y metodológico, fortalecer las capacidades de los actores clave y constituirse como una plataforma de difusión del conocimiento generado, lo que permite verificar que las acciones realizadas contribuyeron a la formación de redes de investigación; asimismo, se establecieron los criterios y lineamientos para el funcionamiento de las redes en ese documento.

6. *Ejercicio de los recursos erogados para la operación del Pp E015 “Investigación en cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde”*

En 2014, el INECC ejerció 185,785.8 miles de pesos con cargo al programa presupuestario E015 “Investigación en cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde”, 23.9% menos que los 244,013.6 miles de pesos originales.

Del presupuesto ejercido, el INECC destinó 27,730.0 miles de pesos para actividades sustantivas del Pp E015, de los cuales, el 75.4% (20,910.0 miles de pesos) fue para realizar 22 estudios e investigaciones en materia de cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde; el 14.5% (4,030.0 miles de pesos) se ejerció en asesorías; el 7.4% (2,040.0 miles de pesos) fue para congresos, y el 2.7% (750.0 miles de pesos) correspondió a actividades de capacitación. Los 27,730.0 miles de pesos representaron 14.9% del presupuesto total ejercido.

7. *Mecanismos de difusión en materia de cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde*

En 2014, el INECC no dispuso de metas para la difusión de la información que desarrolló; sin embargo, el instituto publicó sus investigaciones realizadas mediante el Pp E015 “Investigación en cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde” en la página institucional.

Adicionalmente, el INECC actualizó el Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero, el cual fue utilizado en el apartado especial del Primer Informe Bienal que será presentado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, en el que se concentra la información relativa a las emisiones de los diferentes sectores productivos del país.

La información proporcionada por el INECC correspondió con la reportada en el Análisis del ejercicio del Presupuesto de Egresos del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático 2014, referente a las actualizaciones de los tres sistemas que ofreció a los usuarios de la página de internet del instituto; así como la publicación de 20 títulos impresos y electrónicos correspondientes al sistema de publicaciones, con lo que efectuó un total de 42 publicaciones que representan el desarrollo de información y conocimiento científico.

El INECC, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio núm. RJJ.600.000623, del 9 de noviembre de 2015, acreditó que para el ejercicio fiscal 2015 dispone de una meta en materia de difusión de la información, para lo que estableció el indicador “Número de actividades de difusión que apoyen o se relacionen con las investigaciones del INECC”, para el que programó realizar de 120 actividades de difusión y 150 para el ejercicio fiscal 2016.

8. *Capacitación especializada otorgada al personal del INECC en 2014, en materia de cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde*

En 2014, el INECC no programó metas ni dispuso de objetivos en materia de formación especializada de recursos humanos relacionadas con el cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde, pero otorgó capacitación mediante dos modalidades: la primera se refiere a la capacitación otorgada a nivel internacional en la que participaron 43 personas del instituto en 31 cursos en el extranjero en materia de cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde; la segunda, es realizada mediante el Pp E015 “Investigación en cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde” y programada en el Programa Anual de Capacitación (PAC) 2014, en el que se registraron un total de 13 cursos, de los cuales, 8 (61.5%) se relacionaron con las actividades sustantivas del instituto y los 5 cursos restantes fueron para capacitación en actividades administrativas.

Se constató que mediante los cursos programados en el PAC 2014, el INECC capacitó a 144 personas, de las cuales, 46 personas (31.9%) participaron en los 8 cursos sustantivos, mismos que recibieron constancia de conclusión del curso.

El INECC, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, mediante el oficio núm. RJJ.600.000623, del 9 de noviembre de 2015, acreditó que para el ejercicio fiscal 2015 dispone de una meta en materia de capacitación especializada, en la que se comprometió a realizar el 100.0% de las actividades formativas programadas, para lo que estableció el indicador “Porcentaje de actividades formativas realizadas en el periodo”, cuyo

objetivo es el “Fortalecimiento de capacidades institucionales en las materias de investigación del INECC”.

Asimismo, el instituto acreditó un programa de trabajo autorizado para la elaboración del PAC 2016, en el que estableció 15 días hábiles como tiempo estimado para requisitar el formato enviado por la Dirección de Recursos Humanos, Materiales y Servicios (DRHMS) para la integración del PAC de cada Unidad Administrativa, incluyendo el apartado de justificación y objetivo de la capacitación, con lo que se verificará que la capacitación otorgada atiende una necesidad específica relacionada con las acciones sustantivas del instituto en materia de cambio climático, crecimiento verde y sustentabilidad ambiental.

9. *Cumplimiento de objetivos para el desarrollo de información y conocimiento útil para la toma de decisiones en materia de cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde*

El INECC acreditó que 8 (36.4%) de las 22 investigaciones que realizó en 2014 influyeron en el desarrollo o mejora de instrumentos de política y la toma de decisiones. Sin embargo, el INECC desconoce las causas por las que no se consideraron 14 de sus 22 investigaciones, por lo que el instituto no dispone de mecanismos que le permitan garantizar que la investigación que realiza, así como el desarrollo de conocimiento en materia de cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde, sea utilizada por los tomadores de decisiones para contribuir a mejorar, diseñar, reformar o actualizar instrumentos de política, normas o leyes, y con ello determinar en qué medida se han cumplido con oportunidad y eficiencia los objetivos previstos en la MIR 2014, relativos a contribuir a desarrollar y promover instrumentos de política, información, investigación y capacitación para fortalecer la gobernanza ambiental mediante el desarrollo de información y conocimiento para influir con evidencia científica en la toma de decisiones, y a que los tomadores de decisiones y actores relevantes disponen de información y conocimiento en las materias de investigación del INECC.

El instituto reportó en la MIR 2014 del Pp E015 que atendió 171 opiniones técnicas que le fueron solicitadas, sin que presentara la evidencia de su realización, ni de los mecanismos de control para la selección y seguimiento de las mismas, por lo que desconoce los efectos, resultados y beneficios de la emisión de sus opiniones técnicas, lo que imposibilita medir el cumplimiento del objetivo de “Evaluar y emitir recomendaciones y opiniones técnicas respecto del cumplimiento de instrumentos de política ambiental, recursos naturales y cambio climático”, señalado en el programa institucional 2014-1018, y verificar que existan mecanismos adecuados para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente para la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública.

14-0-16RJJ-07-0432-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático analice la pertinencia de investigar las causas por las que un alto porcentaje de sus investigaciones no son consideradas por los tomadores de decisiones y, con base en ello, informe a la ASF de las medidas adoptadas, a fin de implementar medidas correctivas para contribuir a desarrollar y promover instrumentos de política, para fortalecer la gobernanza ambiental mediante el desarrollo de información y conocimiento, en cumplimiento de los objetivos de la MIR del Pp E015.

14-0-16RJJ-07-0432-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático analice la pertinencia de investigar las causas por las que no dispone de la evidencia de la atención de opiniones técnicas, ni de mecanismos de control para la selección y seguimiento de las mismas y, con base en ello, informe a la ASF las medidas adoptadas, a fin de regularizar la gestión con que se reciben y atienden las solicitudes de opinión técnica, conocer los efectos, resultados y beneficios que permitan medir el cumplimiento del objetivo de "Evaluar y emitir recomendaciones y opiniones técnicas respecto del cumplimiento de instrumentos de política ambiental, recursos naturales y cambio climático", señalado en el programa institucional 2014-1018, en términos del artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Consecuencias Sociales

En 2014, el INECC realizó investigación científica, difundió y publicó información en cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde, pero desconoce las causas por las que 14 de sus 22 investigaciones no incidieron en los instrumentos de política, por lo que se corre el riesgo de que la información desarrollada no contribuya a diseñar políticas ambientales efectivas, que garanticen el derecho a un medio ambiente de calidad para la población.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 8 observación(es), de la(s) cual(es) 5 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 3 restante(s) generó(aron): 4 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 20 de noviembre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar la investigación científica y tecnológica, el otorgamiento de servicios y la preparación de recursos humanos calificados para resolver problemas específicos del cambio climático, la sustentabilidad ambiental y el crecimiento verde. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En 2014, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático dispuso del árbol de problemas y de objetivos del Pp E015 "Investigación en cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde", así como del diagnóstico del Pp, donde se define que el problema público que pretende atender es que los tomadores de decisiones no disponen de información en materia de cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde.

El INECC tiene como mandato realizar investigación científica y tecnológica, difundir la información desarrollada y capacitar recursos humanos especializados en la materia, a fin de proporcionar información y conocimiento útil, así como cumplir con el objetivo del Pp de contribuir a desarrollar y promover instrumentos de política, información, investigación y capacitación, para fortalecer la gobernanza ambiental, mediante la generación y disseminación de información y conocimiento. Para cumplir con ese objetivo, el INECC ejerció

185,785.8 miles de pesos, de los cuales el 14.9% (27,730.0 miles de pesos) se ejercieron para sus actividades sustantivas.

El instituto realizó 22 investigaciones científicas en materia de cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde, alineadas a 4 de los 6 temas prioritarios establecidos en el programa institucional 2014-2018, pero no acreditó disponer de criterios para la selección y aprobación de las investigaciones. Asimismo acreditó que el 36.4% (8) de sus 22 investigaciones influyeron en el desarrollo o mejora de instrumentos de política y toma de decisiones, pero desconoce las causas por las que el 63.6% (14) de sus investigaciones no incidieron en la toma de decisiones.

En 2014, el INECC reportó en la MIR del Pp E015 la atención de 171 opiniones técnicas que le fueron solicitadas, sin que presentara evidencia de su realización, lo cual refleja que carece de mecanismos para la selección y seguimiento de las mismas.

En la difusión de información científica, el INECC no estableció metas para verificar su cumplimiento; sin embargo, publicó las investigaciones realizadas en su página institucional y dispuso de 3 sistemas de información en cambio climático, calidad del aire y publicaciones. Adicionalmente, el instituto publicó en su intranet 20 artículos en materia de cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde; además, actualizó el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, que fue utilizado en el apartado especial del Primer Informe Bienal que será presentado ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que permite identificar los sectores con mayores emisiones y las áreas potenciales de mitigación.

En la capacitación especializada de recursos humanos, el INECC no dispuso de metas ni estableció objetivos para 2014, pero capacitó a 144 personas en 13 cursos programados con recursos del Pp E015. El 61.5% (8) de los cursos contaron con la participación de 46 servidores públicos y se relacionaron con actividades sustantivas del instituto; y con el 38.5% (5) restante se capacitó a 98 servidores públicos en temas relacionados con actividades administrativas.

En opinión de la ASF, en 2014, el INECC realizó la investigación científica y tecnológica, la difusión de la información y la capacitación de recursos humanos especializados, pero persiste el problema público, toda vez que no logró vincular la totalidad de la información que desarrolla con los poderes ejecutivo y legislativo para que la toma de decisiones contribuya a resolver los problemas específicos sobre el cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde, debido a que carece de mecanismos para consolidar las acciones de investigación, difusión y capacitación, a fin de fortalecer la gobernanza ambiental.

Los resultados de la auditoría permitirán que el INECC realice una valoración objetiva del desempeño del programa presupuestario E015, que implemente mecanismos adecuados para la selección y aprobación de las investigaciones realizadas, que regule la gestión de las opiniones técnicas emitidas, para medir el cumplimiento de objetivos del programa presupuestario, a fin de que a dos años de operación y, con base en lo alcanzado, redefina su hacer y subsane las deficiencias detectadas para que la información que desarrolla se vincule con la toma de decisiones e instrumentos de política y con ello cumplir con su mandato, misión y visión.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que el diseño y operación del sistema de control interno en el INECC permitió establecer los mecanismos adecuados para dar seguimiento de las metas y objetivos institucionales relacionados con la investigación, difusión y capacitación de recursos humanos, en materia de cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde.
2. Precisar las causas por las cuales no se cumplieron las disposiciones en el diseño de la MIR del Pp E015 "Investigación en cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde".
3. Determinar la suficiencia de la rendición de cuentas sobre los resultados de la investigación, difusión y capacitación en cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde.
4. Verificar el cumplimiento del INECC en la ejecución de artículos científicos y de desarrollo tecnológico realizados en materia de cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde.
5. Constatar si en 2014 el INECC impulsó la formación de una red de investigación en cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde.
6. Verificar el ejercicio de los recursos erogados para la operación del Pp E015 "Investigación en cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde".
7. Constatar que en 2014 el INECC estableció mecanismos de difusión de la información desarrollada, en materia de cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde, así como el avance en la instrumentación de sistemas de información de cambio climático.
8. Verificar la eficiencia del INECC en la capacitación especializada que otorga a los recursos humanos y su vinculación para fortalecer las competencias del personal y atender las necesidades en materia de cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde.
9. Evaluar en qué medida contribuyó el INECC, mediante el desarrollo de información y conocimiento científico, a la toma de decisiones en materia de cambio climático, sustentabilidad ambiental y crecimiento verde.

Áreas Revisadas

La Dirección General, las coordinaciones generales de Cambio Climático y Desarrollo Bajo en Carbono; de Adaptación al Cambio Climático; de Contaminación y Salud Ambiental, y de Crecimiento Verde, así como la Coordinación de Asesores y la Unidad Ejecutiva de Administración.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 24, fracción I; Art. 45, párrafo primero.
2. Ley General de Contabilidad Gubernamental: Art. 54, párrafo primero.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, Estrategia Programática; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Art. 3, numeral 14, fracción I "Normas Generales de Control Interno"; Matriz de Indicadores para Resultados 2014 del Pp E015 "Investigación en Cambio Climático, Sustentabilidad Ambiental y Crecimiento Verde", objetivos de fin y propósito.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto, y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.