

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Fondo de Prevención de Desastres Naturales

Auditoría de Desempeño: 16-0-06100-07-0048

Auditoría Núm.: 48-GB

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar las actividades en materia de prevención de desastres naturales, mediante el financiamiento de proyectos que incentiven la mitigación de riesgos así como la implantación de una política y cultura de autoprotección ante desastres naturales.

Alcance

La auditoría comprendió la revisión de los resultados alcanzados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en 2016, respecto del financiamiento de proyectos preventivos y preventivos estratégicos enfocados a la reducción de los riesgos; el apoyo a la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico en favor de la prevención de desastres y mitigación de riesgos derivados de fenómenos naturales perturbadores; el seguimiento a la información derivada del monitoreo y los indicadores de desempeño que las entidades federativas reportaron en el Sistema de Información sobre la Aplicación y Resultados del Gasto Federalizado; la rendición de cuentas; la aplicación de los recursos autorizados al programa presupuestario N002; el diseño e integración de la MIR del programa presupuestario, y el control interno.

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. 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 N002 "Fondo para la Prevención de Desastres Naturales".

Antecedentes

En el diagnóstico del Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018, se menciona que "la fuerza de la naturaleza se manifiesta mediante fenómenos perturbadores tales como sismos, volcanes, ciclones tropicales e inundaciones, que por la energía con que se desarrollan, el tamaño del área en que influyen y la frecuencia con que ocurren pueden afectar los asentamientos humanos. Nuestro país se encuentra sujeto a una amplia variedad de fenómenos naturales con alto potencial destructivo, lo cual, combinado con altas

concentraciones poblacionales en las que se tienen elevados grados de vulnerabilidad física y social, propician un gran riesgo de desastre”.

En ese documento de mediano plazo, se señala que “aproximadamente, dos terceras partes de la superficie de México tienen un riesgo sísmico significativo. Entre los eventos más relevantes en la historia reciente de México, se tiene el sismo de 1932, en las costas de Jalisco, con magnitud de 8.2 grados en escala de Richter, que en ese entonces produjo pérdidas reducidas, debido a una menor población e infraestructura en comparación con la actual; y, los sismos del 19 y 20 de septiembre de 1985, el primero con magnitud de 8.1 en la misma escala, los cuales produjeron aproximadamente 6,000 víctimas.

”Por su ubicación geográfica, México está sujeto a la influencia frecuente de los ciclones tropicales que se generan en los océanos que lo rodean. De particular importancia son los efectos que el cambio climático tiene en los fenómenos hidrometeorológicos, tales como lluvias, vientos, mareas de tormenta e inundaciones. Entre los grandes ciclones tropicales, resaltan el huracán Gilbert, en 1988, que devastó las playas de Cancún y provocó lluvias torrenciales en Nuevo León, así como el huracán Wilma, que en 2005 produjo daños importantes también en Cancún. Destacan, entre otros, las inundaciones ocurridas en Tabasco en 2007 y 2009, así como en Veracruz en 2010, con pérdidas de decenas de miles de millones de pesos en ambos casos. En 2013, se presentaron los ciclones tropicales Manuel e Ingrid, los cuales interactuaron entre sí, propiciando lluvias torrenciales, inundaciones y deslizamientos de tierra en Guerrero.

”La exposición a estos fenómenos, los asentamientos humanos en zonas de peligro, el escaso ordenamiento del territorio, la vulnerabilidad física de la infraestructura expuesta, aunado a la fragilidad social de amplios sectores de la sociedad, provocan pérdidas materiales y humanas que representan un alto costo social y económico para el país.

”Algunas cifras del efecto económico en diferentes sectores en el periodo 2000-2012 revelan el efecto negativo de los desastres para el país:

- “1 millón 169 mil viviendas afectadas y un efecto económico de 22,971.2 millones de pesos.
- “23,935 unidades educativas, lo que da un promedio anual de 1,841 unidades afectadas. Las pérdidas económicas en el sector educativo fueron alrededor de 4,560.9 millones de pesos.
- “El sector salud fue uno de los más afectados por desastres, debido a que su secuela se traduce en dos rubros principales: los efectos registrados en las unidades médicas y el costo que representa la implementación de la atención médica necesaria posterior al desastre. La consecuencia económica estimada de los eventos evaluados para este sector fue de 4,272.6 millones de pesos en 1,939 unidades de salud afectadas.
- “El sector carretero, el cual precisa los mayores costos de reconstrucción, ha concentrado 57.0% del total de los recursos entregados por el Fondo de Desastres Naturales entre los años 2000 y 2011. De acuerdo con los eventos evaluados, se han estimado daños y pérdidas en las carreteras por 58,750.0 millones de pesos. Estos daños afectan a otros sectores, ya que provocan incomunicación y desabasto, al quedar bloqueados los pasos en algunos casos, además de elevar los costos de traslado por el desvío de rutas”.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se propuso ejecutar acciones con una orientación preventiva para lo cual se estableció como objetivo la sensibilización de las autoridades y la población respecto de la existencia de riesgos y la necesidad de incorporar criterios para la prevención de desastres en los planes de desarrollo urbano y en el marco normativo de los municipios.

En ese documento se indica que en la agenda nacional de protección civil, la prevención de desastres tomó una gran relevancia debido a la diversidad de fenómenos que pueden causar daños en nuestro territorio, y se reconoció la importancia de establecer estrategias y programas enfocados a prevenir y reducir sus efectos, y no sólo focalizar recursos para la atención de emergencias y la reconstrucción.

En el documento referido se señaló que la política nacional en la materia ha buscado transitar de un sistema de protección civil reactivo a uno preventivo con la corresponsabilidad y participación de los tres órdenes de gobierno, población y sectores social y privado, por lo que hablar de prevención necesariamente es hablar de riesgo. Los desastres se dan por la presencia de una condición de riesgo, como resultado de algún fenómeno perturbador sobre un bien expuesto.

Bajo este esquema, en 2002 se fundó el Fideicomiso Preventivo (FIPREDEN), el cual tenía como finalidad proporcionar recursos a las entidades y dependencias federales, así como los estados del país para la realización de acciones preventivas no programadas, entendiéndose por éstas a todas aquellas obras públicas, adquisiciones y servicios, que sean necesarias y urgentes.

En 2003, se instituyó el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN), cuyo objeto fue entregar recursos económicos para la realización de acciones preventivas, como la: 1) identificación de riesgos, 2) mitigación o reducción del riesgo, y 3) fomento de la cultura de la prevención y la autoprotección.

La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece, en su artículo 37, que en el proyecto de Presupuesto de Egresos deberán incluirse las previsiones para el Fondo para la Prevención de Desastres, con el propósito de constituir reservas para llevar a cabo acciones preventivas o atender oportunamente los daños ocasionados por fenómenos naturales.

En el artículo 104, del Reglamento de la Ley General de Protección Civil, se señala que los instrumentos financieros de gestión de riesgos de orden preventivo fomentarán la actividad preventiva para reducir los riesgos y disminuir o evitar los efectos del impacto destructivo originado por fenómenos naturales perturbadores. Dichos instrumentos promoverán el desarrollo de estudios orientados a la gestión integral de riesgos para apoyar la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico en favor de la prevención de desastres y mitigación de riesgos.

En el Programa Nacional de Protección Civil 2014-2018 se señala que en la prevención y atención de desastres naturales no se ha involucrado a la sociedad civil y a miembros del Sistema Nacional de Protección Civil (SINAPROC). No se tienen identificadas las capacidades o conocimientos con los que cuenta la población para responder preventivamente ante los agentes perturbadores. Por ello, se reconoce la necesidad de contar con programas

permanentes que impulsen una cultura de protección civil, así como de prevención y autoprotección en todos los sectores de la población.

De acuerdo con las normas de auditoría de la INTOSAI (ISSAI 5500) un evento de desastre tiene cuatro etapas: 1) prevención y preparación; 2) emergencia; 3) rehabilitación, y 4) reconstrucción. Esta normativa es consistente con la establecida en México, específicamente en la Ley General de Protección Civil, respecto del ciclo de la protección civil, donde se identificó que un evento de desastre tiene las cuatro etapas siguientes: 1) previsión del riesgo, en la que se identifican los peligros y amenazas a los que estamos expuestos; 2) prevención, consiste en diseñar acciones y programas para reducir y mitigar el impacto de los desastres antes de que éstos ocurran; 3) atención de emergencias, son las medidas que deben ejecutarse para minimizar la pérdida de vidas humanas, sus bienes y la planta productiva, y 4) reconstrucción, que incluye las acciones orientadas a la rehabilitación de la infraestructura y el restablecimiento de los servicios.

En el artículo 4, del Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (ROFOPREDEN), se señala que el fondo tiene como objetivo la promoción y fomento de la actividad preventiva tendiente a reducir los riesgos para disminuir o evitar los efectos del impacto destructivo originado por fenómenos naturales, bajo los principios de eficiencia, equidad, integralidad, corresponsabilidad, transversalidad y rendición de cuentas, así como promover el desarrollo de estudios orientados a la Gestión Integral del Riesgo para fomentar y apoyar la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico en favor de la prevención de desastres y mitigación de riesgos derivados de fenómenos naturales perturbadores y la adaptación a sus efectos.

De acuerdo con el artículo 8, fracción primera, de las ROFOPREDEN se establece que el FOPREDEN tiene como finalidad financiar proyectos preventivos y preventivos estratégicos^{1/} enfocados a la reducción de los riesgos, que contribuyan a evitar o disminuir los daños originados por la presencia de fenómenos naturales.

A 2016, la SHCP no contó con el árbol del problema del programa presupuestario N002 “Fondo para la Prevención de Desastres Naturales”; sin embargo, en las reglas de operación se definió el problema público relativo a la necesidad de que las instituciones públicas y su plataforma jurídica, en conjunción con los sectores privado y social, se orienten hacia un estado en el que prevalezca la anticipación sistemática y científica sobre la ocurrencia de desastres asociados a los fenómenos naturales.

En la Estrategia Programática del PEF 2016 se estableció que el FOPREDEN proporciona recursos tanto a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, como a las entidades federativas, para realizar acciones tendientes a reducir riesgos, así como evitar

^{1/} De acuerdo con las reglas de operación del programa, los proyectos preventivos se definen como la unidad documental formada por la solicitud y sus alcances; ficha técnica, programa de actividades, plazos y costos; formatos, anexos, mapas y demás documentación relacionada con el proyecto presentado por el solicitante, que se orientan al cumplimiento de uno o varios objetivos de orden preventivo en el marco de la Gestión Integral del Riesgo. Los proyectos preventivos estratégicos se refieren a proyectos presentados por la Coordinación, que plantean acciones preventivas que se consideren estratégicas y/o prioritarias.

o disminuir los efectos del impacto destructivo originados por fenómenos naturales sobre la vida y bienes de la población, los servicios públicos y el medio ambiente.

Para cumplir con esos propósitos, el Gobierno Federal, mediante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente única de la administración pública centralizada, instrumentó, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y la Coordinación Nacional de Protección Civil, el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales, al cual se le autorizaron, en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, 358,718.0 miles de pesos para financiar proyectos de prevención, a fin de reducir y mitigar los riesgos originados por fenómenos naturales y, con ello, salvaguardar la vida de las personas, sus bienes y su entorno ante la ocurrencia de fenómenos perturbadores.

Resultados

1. Presupuesto Para La Operación Del Fondo Para La Prevención De Desastres Naturales

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, se autorizaron 358,718.0 miles de pesos como provisiones para el óptimo funcionamiento y operación del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales, como instrumento financiero de Gestión de Riesgos, a fin de contar con reservas para atender oportunamente los daños ocasionados por fenómenos naturales.

Asimismo, el FOPREDEN operó como fuente de financiamiento para transferir los recursos al Fideicomiso Preventivo y, con ello, promover y apoyar la realización de acciones en esa materia, y que todos los proyectos presentados fueran aprobados con cargo a su patrimonio.

2. Financiamiento De Proyectos Preventivos Y Proyectos Preventivos Estratégicos

De acuerdo con el Estado de Posición Financiera del Comité Técnico del Fideicomiso de Administración y Pago Núm. 2068 "Preventivo", al cierre de 2016, el patrimonio del fondo ascendía a 847,445.5 miles de pesos, de los cuales 426,719.3 miles de pesos estaban distribuidos en las 11 subcuentas del mismo número de proyectos, autorizados en el periodo 2012-2015, y contaba con una disponibilidad presupuestal de 316,800.7 miles de pesos. Para 2016, se autorizaron en el PEF 358,718.0 miles de pesos para financiar nuevos proyectos de prevención de desastres.

En 2016, la SHCP autorizó recursos por 73,822.1 miles de pesos para financiar las solicitudes de apoyo recibidas el Fondo para la Prevención de Desastres Naturales para realizar dos proyectos preventivos en Sinaloa y Baja California Sur, enfocados a la reducción de los riesgos que contribuirían a evitar o disminuir los daños originados por la presencia de fenómenos naturales.

Sin embargo, las entidades federativas no cumplieron con el plazo comprometido para entregar el financiamiento de dichos proyectos con base en una coparticipación definida en las reglas de operación del programa, por lo que la dependencia canceló los recursos originalmente previstos.

3. Desarrollo De Proyectos Preventivos Y Proyectos Preventivos Estratégicos

La SHCP, en el periodo 2012-2015, autorizó 426,719.3 miles de pesos para la ejecución de 11 proyectos, de los cuales 9 (81.8%) fueron preventivos estratégicos, y se financiaron al 100.0%

con recursos del FOPREDEN; y 2 (18.2%) preventivos, para los que se registraron aportaciones por parte de los gobiernos de Baja California y Quintana Roo.

Los nueve proyectos preventivos estratégicos se orientaron a definir mecanismos de prevención de desastres mediante la elaboración de una estrategia integral para la transferencia de conocimiento en prevención y autoprotección ante sismos y otros fenómenos perturbadores; atlas de peligros y riesgos para el Estado de Colima; sistema de alertamiento en tiempo real para la protección a centros de población con alto grado de riesgo en la cuenca del Río San Fernando y ampliación al sistema de alertamiento en tiempo real en la cuenca baja del Río Panuco; desarrollo de herramientas para simulación de procesos volcánicos; desarrollo de una red de monitoreo remoto de gases del volcán Popocatepetl; estudios geológicos y actualización del mapa de peligros del volcán Popocatepetl; reforzamiento de las redes de monitoreo del nivel del mar y de los sistemas de comunicaciones para la consolidación de alerta de tsunamis; sistema de monitoreo de fenómenos perturbadores del centro nacional de comunicación y operación de protección civil y, a la modernización de la infraestructura que brinda soporte a los sistemas preventivos operados por el CENAPRED. Respecto de los dos proyectos preventivos, éstos fueron para la elaboración de los atlas estatales de los estados de Baja California y Quintana Roo.

De los 11 proyectos, a 2016, se evidenció que 7 (63.6%) obras reportaron un ejercicio de los recursos en un rango del 97.0% al 100.0%; y 4 (36.4%) registraron un avance del 18.6% al 92.4%, dichos avances se realizaron de conformidad con los programas de actividades, plazos y costos, o con las modificaciones autorizadas por el Comité Técnico, sin que se vieran afectados los objetivos, alcances o metas de dichos proyectos.

4. Apoyo A La Investigación Aplicada Y El Desarrollo Tecnológico

Para 2016, se autorizaron dos convocatorias emitidas por el CENAPRED para el desarrollo de dos estudios de investigación denominados “Vulnerabilidad de estructuras de puentes de zonas de gran influencia de ciclones tropicales”, con el objetivo de desarrollar una metodología para la evaluación de riesgos por socavación en puentes ubicados en zonas de gran influencia de ciclones tropicales, y “Elaboración de escenarios de peligros por inundación y deslizamiento de laderas, mediante información obtenida por vehículos aéreos no tripulados-DRONES (VANT)”, cuyo propósito consistió en generar escenarios de peligro por inundaciones y de susceptibilidad de deslizamientos de laderas, así como la generación de un sistema que permita a las autoridades involucradas, en cada una de las etapas de la Gestión Integral del Riesgo,^{2/} la consulta oportuna de la información geoespacial generada en el proyecto para la toma oportuna de decisiones.

^{2/} La Ley General de Protección Civil define la Gestión Integral de Riesgos como el conjunto de acciones encaminadas a la identificación, análisis, evaluación, control y reducción de los riesgos, considerándolos por su origen multifactorial y en un proceso permanente de construcción, que involucra a los tres niveles de gobierno, así como a los sectores de la sociedad, lo que facilita la realización de acciones dirigidas a la creación e implementación de políticas públicas, estrategias y procedimientos integrados al logro de pautas de desarrollo sostenible, que combatan las causas estructurales de los desastres y fortalezcan las capacidades de resiliencia o resistencia de la sociedad. Involucra las etapas de: identificación de los riesgos y/o su proceso de formación, previsión, prevención, mitigación, preparación, auxilio, recuperación y reconstrucción.

Dichos proyectos fueron evaluados y autorizados en la Séptima, Octava y Décima Sesiones Ordinarias, del 28 de septiembre y 24 de noviembre de 2015, y 3 de marzo de 2016; así como en la Primera y Segunda Sesiones Extraordinarias, del 18 de noviembre y 22 de diciembre, ambas del 2016, del Comité de la Subcuenta de Investigación del FOPREDEN, por lo que, al ser autorizados a finales de 2016, no se registraron avances en los dos estudios de investigación.

Los cinco estudios de investigación que continuaban en operación en 2016, registraron avances en el ejercicio de los recursos de conformidad con los previstos en los calendarios de aportaciones modificados, en razón de que se solicitaron y autorizaron las prórrogas de los proyectos de investigación, ya que los convenios de colaboración entre el CENAPRED y la Universidad Nacional Autónoma de México excedieron los periodos considerados para su formalización.

5. Fomento Y Promoción De Acciones Preventivas

Para 2016, de los 11 proyectos preventivos y preventivos estratégicos que continuaban en ejecución, se habían concluido dos (18.2%) denominados “Atlas de riesgo del Estado de Baja California Norte. Actualización e identificación de peligros” y “Modernización de la infraestructura que brinda soporte a los sistemas preventivos operados por el CENAPRED. Garantía para su continuidad de operaciones”. De los dos proyectos se remitió copia de los libros blancos, que fueron autorizados con el Acuerdo O.IV.O6 de la Cuarta Sesión Ordinaria del Comité Técnico del Fideicomiso 2068 “Preventivo”, del 22 de octubre de 2014 y concluido el 12 de abril de 2016, y con el Acuerdo O.II.O6 de la Segunda Sesión Ordinaria del Comité Técnico del Fideicomiso 2068 “Preventivo”, del 5 de julio de 2012, mismos que contaron con el visto bueno del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Gobernación y del Órgano de Fiscalización Superior del Estado de Baja California, respectivamente, para el proyecto preventivo estratégico a cargo del CENAPRED.

Con el análisis de los documentos, se precisó que su financiamiento promovió y fomentó la prevención tendiente a reducir los riesgos, y disminuir o evitar los efectos destructivos originados por fenómenos naturales, a fin de salvaguardar la vida de las personas, sus bienes y su entorno ante la ocurrencia de fenómenos perturbadores.

6. Contribución De Los Proyectos Financiados Con El FOPREDEN En La Reducción Y Mitigación De Riesgos

En 2016, la SHCP reportó en los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, del Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, el seguimiento de los proyectos preventivos financiados por el FOPREDEN, precisando el nombre del proyecto, la institución ejecutora, la entidad federativa en donde se está ejecutando, así como la descripción y montos de los avances financieros y físicos de cada uno.

Sin embargo, no acreditó que las entidades federativas reportaron sus resultados en el Sistema de Información sobre la Aplicación y Resultados del Gasto Federalizado de esa secretaría; tampoco dispuso de indicadores de desempeño que permitan medir los resultados alcanzados de los proyectos financiados con el FOPREDEN, por lo que no se acreditó el seguimiento de los proyectos preventivos y preventivos estratégicos evaluados, autorizados y financiados por el fondo, a fin de coadyuvar en la promoción y el fomento de la actividad

preventiva tendiente a reducir los riesgos, y disminuir o evitar los efectos destructivos originados por fenómenos naturales.

La SHCP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias para que la Unidad de Política y Control Presupuestario y la Unidad de Evaluación de Desempeño acordaran establecer en los Lineamientos para Informar sobre el Ejercicio, Destino y Resultados de los Recursos Federales Transferidos a las Entidades Federativas, vigentes para 2017, las disposiciones para que las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México envíen a la SHCP los informes sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales que les sean transferidos por concepto de aportaciones federales, convenios de coordinación en materia de descentralización o reasignación y subsidios, y los resultados de las evaluaciones que se realicen al respecto, así como las relacionadas con la operación para la entrega de los recursos, por lo que se estarían reportando los resultados obtenidos mediante los proyectos financiados por el FOPREDEN para medir su contribución en la prevención de desastres naturales y mitigación de riesgos originados por fenómenos naturales, con lo que se solventa lo observado.

7. Rendición De Cuentas

En 2016, la SHCP no incorporó en la Cuenta Pública información para verificar el cumplimiento del mandato señalado en el PEF relativo a reducir riesgos, así como evitar o disminuir los efectos del impacto destructivo originados por fenómenos naturales sobre la vida y bienes de la población, los servicios públicos y el medio ambiente, ni el avance en la atención del problema relativo a la necesidad de que las instituciones públicas y su plataforma jurídica, en conjunción con los sectores privado y social, se orienten hacia un estado en el que prevalezca la anticipación sistemática y científica sobre la ocurrencia de desastres asociados a los fenómenos naturales, por lo que la dependencia no rindió cuentas sobre la atención de sus objetivos.

16-0-06100-07-0048-07-001 Recomendación

Para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público investigue las causas por las cuales no incluyó en la Cuenta Pública de 2016, la información para evaluar y dar seguimiento a los objetivos del programa presupuestario N002 "Fondo para la Prevención de Desastres Naturales", así como en la atención del problema público para el cual fue autorizado el programa y, con base en los resultados que obtenga, establezca los mecanismos de control interno que permitan asegurar que en ese documento de rendición de cuentas se incorpore la información referida, en términos de lo señalado en los artículos 4, párrafo segundo, 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

8. Aplicación De Los Recursos Asignados Para La Operación Del Programa N002

En 2016, la SHCP ejerció 205,309.2 miles de pesos para la operación del programa presupuestario N002 “Fondo para la Prevención de Desastres naturales”, monto inferior en 42.8% al presupuesto original de 358,718.0 miles de pesos, e idéntico al modificado y al reportado en la Cuenta Pública 2016. El presupuesto ejercido se amparó con las Cuentas por Liquidar Certificadas, por lo que se dispuso de la información justificativa y comprobatoria del gasto, además de que se acreditó que los recursos financieros fueron transferidos al Comité Técnico del Fideicomiso de Administración y Pago Núm. 2068 “Preventivo” del FOPREDEN.

9. Sistema De Evaluación Del Desempeño

La modalidad del programa presupuestario N002 “Fondo de Prevención de Desastres Naturales” es consistente con las acciones comprometidas para los programas presupuestarios de la modalidad N referentes a la realización de actividades para la prevención y atención de desastres naturales.

En 2016, la SHCP no dispuso de un árbol del problema para dicho programa, en donde se hubiesen identificado sus causas y efectos.

Del análisis de la lógica vertical, se identificó que en la MIR del Pp N002 no existe consistencia entre los objetivos de componente “Proyectos autorizados en el año de acuerdo al tipo de acción preventiva” y actividad “Aprobación de acciones para mitigar riesgos así como la implantación de una política y cultura de autoprotección ante desastres naturales”, debido al orden en el que están establecidos. Asimismo, el objetivo de actividad no especifica su contribución al objetivo de componente, ya que la aprobación de acciones para mitigar riesgos es coincidente con la autorización de los proyectos, dado que las acciones son parte de los proyectos.

Respecto de la lógica horizontal, los indicadores no son congruentes con los objetivos a los que están alineados, los métodos de cálculo no muestran relación con la definición de sus indicadores, lo que limita contar con una medición del cumplimiento de metas del FOPREDEN, en materia de prevención de desastres naturales.

La SHCP, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias relativas a elaborar el árbol del problema del programa presupuestario N002 “Fondo para la Prevención de Desastres Naturales”, en donde se identificó que las entidades, dependencias e instancias públicas presentan pocos proyectos en materia de prevención de desastres naturales, y se definieron las causas y efectos de ello.

Asimismo, la Unidad de Política y Control Presupuestario y la Unidad de Evaluación de Desempeño realizaron un proyecto con las modificaciones a la MIR de dicho programa presupuestario, a fin de someterlo a autorización para que en el ejercicio fiscal 2018 los indicadores, métodos de cálculo y las metas se encuentren alineados a los objetivos, con lo que se solventa lo observado.

10. Establecimiento Del Sistema De Control Interno

En términos generales, el diseño de control interno de la SHCP en 2016, fue apropiado para identificar deficiencias y proponer oportunamente las medidas correctivas, ya que aplicó al 100.0% las cinco normas de control interno.

En la norma primera, “Ambiente de control”, contó con el Informe de Acciones de Capacitación del Programa Anual de Capacitación 2016, así como los temarios y listas de asistencia de cursos impartidos y establecidos en dicho documento, por lo que se verificó que la SHCP impulsó la capacitación y sensibilización de la cultura de autocontrol y administración de riesgos.

En la norma segunda, “Administración de Riesgos”, proporcionó copia de la Matriz de Administración de Riesgos Institucional 2016 y del Programa de Trabajo de Administración de Riesgos 2016, en el cual se identifican los riesgos institucionales, las estrategias y acciones de control, y los medios de verificación de cada uno, y especificó que la entidad contó con una metodología para la administración de riesgos que constó de 7 etapas: 1) comunicación y consulta, 2) contexto, 3) evaluación de riesgos, 4) evaluación de controles, 5) valoración final de riesgos respecto de controles, 6) mapa de riesgos institucional y 7) definición de estrategias y acciones de control para la administración de riesgos.

En la norma tercera, “Actividades de Control Interno”, la SHCP otorgó copia del Acta de la Primera Sesión Ordinaria, de 2016, del COCODI, y precisó que éste coadyuva a que se cuente con información de los avances de desempeño de la entidad, dando seguimiento a los acuerdos que se tomen, impulsando el cumplimiento de objetivos y metas institucionales en temas de control interno institucional, administración de riesgos, y auditoría interna y externa.

En la norma cuarta, “Información y Comunicación”, la SHCP reportó avances en la ejecución de los recursos aprobados por la Subcuenta de Investigación del FOPREDEN de conformidad con sus Programas de Actividades, Plazos y Costos, y el calendario de aportaciones, una vez que fueron aprobadas las prórrogas para su ejecución, solicitadas debido a que los convenios de colaboración entre el CENAPRED y la Universidad Nacional Autónoma de México excedieron los periodos contemplados para su formalización.

Respecto de la norma quinta, “Supervisión y Mejora Continua”, la SHCP indicó que el Órgano Interno de Control de la entidad no ha realizado auditorías al Fondo para la Prevención de Desastres Naturales, relativas a la supervisión permanente y mejora continua de las operaciones y actividades de control; sin embargo, durante 2017, se realizó la auditoría 2/2017 a la Unidad de Política y Control Presupuestario, con el objetivo de verificar que los recursos asignados al FONDEN se administren y destinen de manera oportuna y transparente a los fines establecidos.

Consecuencias Sociales

A 2016, la SHCP, mediante el financiamiento de proyectos preventivos, preventivos estratégicos y estudios de investigación apoyados con recursos federales del FOPREDEN, promovió y fomentó la reducción de los riesgos, y disminución de los efectos destructivos originados por fenómenos naturales, y apoyó la investigación aplicada y el desarrollo tecnológico en favor de la planificación ante desastres y mitigación de riesgos derivados de esos fenómenos, a fin de salvaguardar la vida de las personas, sus bienes y su entorno ante la ocurrencia de fenómenos perturbadores en beneficio de los 119.9 millones de mexicanos.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó (aron) 3 observación (es), de la(s) cual (es) 2 fue (ron) solventada (s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La (s) 1 restante (s) generó (aron): 1 Recomendación (es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 11 de septiembre de 2017, 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 las actividades en materia de prevención de desastres naturales, mediante el financiamiento de proyectos que incentiven la mitigación de riesgos, así como la implantación de una política y cultura de autoprotección ante desastres naturales para verificar el cumplimiento de objetivos y metas. Se aplicaron los procedimientos y pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En las reglas de operación del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales, se identificó que el problema público que se busca atender con el programa presupuestario N002 "Fondo para la Prevención de Desastres Naturales" se refiere a la necesidad de que las instituciones públicas y su plataforma jurídica, en conjunción con los sectores privado y social, se orienten hacia un estado en el que prevalezca la anticipación sistemática y científica sobre la ocurrencia de desastres asociados a los fenómenos naturales.

Para atender esa problemática, en el PEF 2016 se autorizó la inclusión del programa presupuestario N002, con un presupuesto autorizado de 358,718.0 miles de pesos para financiar proyectos de prevención y mitigación de riesgos, a fin de reducir y mitigar los riesgos originados por fenómenos naturales y, con ello, salvaguardar la vida de las personas, sus bienes y su entorno ante la ocurrencia de fenómenos perturbadores.

Los resultados de la auditoría mostraron que, de acuerdo con el Estado de Posición Financiera del Comité Técnico del Fideicomiso de Administración y Pago Núm. 2068 "Preventivo", al cierre de 2016, el patrimonio del fondo ascendía a 847,445.5 miles de pesos, de los cuales 426,719.3 miles de pesos estaban distribuidos en las 11 subcuentas del mismo número de proyectos autorizados en el periodo 2012-2015, y contaba con una disponibilidad presupuestal de 316,800.7 miles de pesos. Para ese ejercicio fiscal, se autorizaron recursos en el PEF por 358,718.0 miles de pesos que se destinarían a nuevos proyectos de prevención de desastres.

En 2016, la SHCP financió 11 proyectos preventivos y preventivos estratégicos enfocados a la reducción de los riesgos y que contribuyeran a evitar o disminuir los daños originados por la presencia de fenómenos naturales. Los estados Sinaloa y Baja California Sur que solicitaron el apoyo del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales desistieron de entregar, en el plazo comprometido, su coparticipación para el financiamiento.

En el periodo 2012-2015, se destinaron 426,719.3 miles de pesos para la ejecución de 11 proyectos, de los cuales 9 (81.8%) fueron preventivos estratégicos y 2 (18.2%) preventivos. A 2016, se evidenció que el fondo canalizó recursos para la ejecución de 7 (63.6%) obras programadas, las cuales reportaron un ejercicio de los recursos en un rango del 97.0% al 100.0%; y 4 (36.4%) registraron un avance del 18.6% al 92.4%, dichos avances se realizaron

de conformidad con los programas de actividades, plazos y costos, o con las modificaciones autorizadas por el Comité Técnico, sin que se vieran afectados los objetivos, alcances o metas de dichos proyectos.

Se precisó que en 2015 se habían autorizado 5 estudios de investigación, los cuales continuaban en ejecución en 2016, y registraron avances en el ejercicio de los recursos de conformidad con los programas de actividades, plazos y costos modificados debido a que se solicitaron y autorizaron prórrogas, en razón de que los convenios de colaboración entre el CENAPRED y la Universidad Nacional Autónoma de México excedieron los periodos considerados para su formalización.

De los 11 proyectos preventivos y preventivos estratégicos que continuaban en ejecución, se concluyeron 2 (18.2%), denominados “Atlas de riesgo del estado de Baja California Norte. Actualización e identificación de peligros”, y “Modernización de la infraestructura que brinda soporte a los sistemas preventivos operados por el CENAPRED. Garantía para su continuidad de operaciones”, de los cuales se remitieron las copias de los libros blancos y se precisó que su financiamiento promovió y fomentó la prevención tendiente a reducir los riesgos, y disminuir o evitar los efectos destructivos originados por fenómenos naturales, a fin de salvaguardar la vida de las personas, sus bienes y su entorno ante la ocurrencia de fenómenos perturbadores.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a 13 años de la operación del Fondo para la Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN), ha contribuido a implementar una política de fomento a la actividad preventiva tendiente a reducir los riesgos, y disminuir o evitar los efectos destructivos originados por fenómenos naturales, debido a que, mediante el programa presupuestario N002 “Fondo para la Prevención de Desastres Naturales”, en 2016, la dependencia financió 11 proyectos preventivos y preventivos estratégicos, los cuales se enfocaron a la reducción de los riesgos y contribuyeron a evitar o disminuir los daños originados por la presencia de fenómenos naturales, a fin de salvaguardar la vida de las personas, sus bienes y su entorno ante la ocurrencia de fenómenos perturbadores, por lo que está atendiendo la problemática que dio origen al Pp N002 relativa a la necesidad de que las instituciones públicas y su plataforma jurídica, en conjunción con los sectores privado y social, se orienten hacia un estado en el que prevalezca la anticipación sistemática y científica sobre la ocurrencia de desastres asociados a los fenómenos naturales.

La fiscalización del programa presupuestario N002 “Fondo para la Prevención de Desastres Naturales” contribuirá a que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público establezca las estrategias necesarias para incorporar en la Cuenta Pública la información que permita evaluar y dar seguimiento a los objetivos del programa presupuestario N002 "Fondo para la Prevención de Desastres Naturales". Así como, para que las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, envíen los informes sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos de los recursos federales que les sean transferidos por concepto de aportaciones federales y fortalezca los indicadores del Sistema de Evaluación del Desempeño del programa presupuestario.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Víctor Butrón Guerrero

Lic. José Luis Chávez Delgado

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar Que, En 2016, El FOPREDEN Operó De Conformidad Con Las Disposiciones Aplicables, Como Un Instrumento Financiero De Gestión De Riesgos Y Fuente De Financiamiento Para Transferir Recursos Al Fideicomiso Preventivo.
2. Constatar Que, En 2016, La SHCP, En Coordinación Con La Secretaría De Gobernación Y La Coordinación Nacional De Protección Civil, Financió Proyectos Preventivos Y Preventivos Estratégicos Enfocados A La Reducción De Los Riesgos Que Contribuyeron A Evitar O Disminuir Los Daños Originados Por La Presencia De Fenómenos Naturales.
3. Evaluar Que, En 2016, Los Proyectos Preventivos Fueron Financiados Con Base En Una Coparticipación Definida, Y Que Los Proyectos Preventivos Estratégicos Que Resultaron Autorizados Por El Comité Técnico Fueron Financiados En Un 100.0% Con Cargo Al FOPREDEN.
4. Comprobar Que, En 2016, La SHCP Apoyó La Investigación Aplicada Y El Desarrollo Tecnológico En Favor De La Prevención De Desastres Y Mitigación De Riesgos Derivados De Fenómenos Naturales Perturbadores.
5. Valorar Que, En 2016, La SHCP Fomentó Y Promovió Acciones Preventivas Mediante El Financiamiento De Proyectos.
6. Evaluar Que, En 2016, La SHCP Dio Seguimiento A La Información Derivada Del Monitoreo Y Los Indicadores De Desempeño Que Las Entidades Federativas Debían Reportar Mediante El Sistema De Información Sobre La Aplicación Y Resultados Del Gasto Federalizado.
7. Constatar Que, En 2016, La SHCP Incluyó En Los Documentos De Rendición De Cuentas Información Suficiente Para Dar Seguimiento Al Cumplimiento Del Objetivo Del Programa Presupuestario N002 "Fondo Para La Prevención De Desastres Naturales".
8. Determinar Que, En 2016, La SHCP Se Ajustó Al Presupuesto Autorizado Al Programa Presupuestario N002 "Fondo Para La Prevención De Desastres Naturales".
9. Comprobar Que, En 2016, La SHCP Diseñó E Integró La Matriz De Indicadores Para Resultados Del Programa Presupuestario N002 "Fondo Para La Prevención De Desastres Naturales".

10. Verificar Que, En 2016, La SHCP Dispuso De Un Sistema De Control Para El Cumplimiento De Objetivos Y Metas Del Programa Presupuestario N002 "Fondo Para La Prevención De Desastres Naturales".

Áreas Revisadas

La Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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. 4, Par. Segundo, Y 111, Par. Tercero.
2. Ley General De Contabilidad Gubernamental: Art. 54.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 9, 10, 11, 14, fracción III, 15, 17, fracciones XV, XVI y XVII, 34, fracción V, 36, fracción V, 37, 39, 40, 49 y 67, fracciones I, II, III y IV, 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 determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.