

Comisión Federal de Electricidad

Programa de Ahorro y Uso Eficiente de Energía Eléctrica

Auditoría de Desempeño: 12-1-18TOQ-07-0319

DE-129

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 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Evaluar la eficacia con la que se cumplió el objetivo de promover el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica y determinar la eficiencia en la realización de las acciones.

Alcance

Evaluar los resultados del Programa presupuestario (Pp) F571 “Promoción de medidas para el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica”; en relación con dos vertientes de revisión: la eficiencia de las acciones ejecutadas para la promoción de medidas para el ahorro y uso eficiente de la energía, y la eficacia en el cumplimiento de objetivos y metas, en términos de la contribución al crecimiento del programa de capacitación y asesoría, el aumento en la adopción de mejores prácticas y tecnologías de eficiencia energética, y la disminución en el consumo de energía en las instalaciones de usuarios y trabajadores. Así como el análisis de las variaciones del Pp y su impacto en el cumplimiento de sus metas.

Antecedentes

De conformidad con los artículos 1 y 7, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, dichas tareas se realizarán por medio de la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

La globalización de la economía y el desarrollo tecnológico alcanzado por la industria eléctrica, por su crecimiento como por su desarrollo, están modificando las condiciones de vida de los mexicanos, aumentando la demanda de energía. Ese crecimiento trajo como consecuencia el desarrollo de programas tendentes a lograr una mayor eficiencia energética y el ahorro de la energía eléctrica, como medio para garantizar la suficiencia energética del país.

En materia de ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica, las primeras acciones de la CFE se iniciaron en 1981 por medio del “Programa Nacional del Uso Racional de la Energía Eléctrica” (PRONUREE) con acciones, principalmente, orientadas a la difusión del ahorro y uso eficiente de la energía entre los usuarios del servicio eléctrico, el PRONUREE estuvo en funciones hasta 1989, año en que se creó la Coordinación del Programa de Ahorro de Energía del Sector Eléctrico, denominada PAESE, cuyo objetivo es promover una cultura de ahorro y uso eficiente de la energía con el personal de la CFE y coadyuvar con sus acciones en la materia, en los diversos sectores de usuarios que constituyen el mercado eléctrico. La

PAESE principió sus actividades como un grupo asesor de la Dirección General, y en 1994 se integró formalmente a la estructura orgánica de la CFE.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se diagnosticó que la energía eléctrica se ha convertido en un elemento indispensable para, prácticamente, todas las actividades de la vida moderna y uno de los retos que enfrenta el sector es el de los precios de los hidrocarburos, que han incrementado notablemente el costo de producción de la electricidad, aumentando la facturación que enfrentan los consumidores. Debido a esto, se estableció la importancia de incrementar los esfuerzos de promoción en el uso de equipos de consumo más eficientes para reducir el gasto que destinan los usuarios al consumo de energéticos y su impacto en el medio ambiente, para lo cual se establecieron las estrategias 15.13 y 15.15, encaminadas a promover el uso eficiente de la energía para que el país se desarrolle de manera sustentable, mediante la adopción de tecnologías que ofrezcan mayor eficiencia energética y ahorros a los consumidores, e intensificar los programas de ahorro de energía.

En congruencia con ello, el Programa Sectorial de Energía 2007-2012 estableció, como parte de sus objetivos, promover el uso y producción eficientes de la energía, señalando que la eficiencia energética busca ofrecer el mismo servicio con un menor consumo de energía y proporciona una oportunidad para reducir el gasto en insumos energéticos; aumentar la competitividad del aparato productivo, así como conservar los recursos energéticos del país.

Para 2012, en materia de ahorro y uso eficiente, la CFE manejó por medio del PAESE el Programa presupuestario (Pp) F571 “Promoción de medidas para el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica”, mediante el cual realiza actividades de capacitación para sus trabajadores y asesoría a los usuarios del servicio público de energía eléctrica.

Resultados

1. Consistencia vertical y horizontal de la MIR

Con el análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) se constató que la CFE alineó el objetivo de nivel fin de su Pp F571 “Promoción de medida para el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica”, relativo a aumentar la adopción de mejores prácticas y tecnologías de eficiencia energética en las instalaciones de los usuarios de la CFE, a la planeación nacional de mediano plazo, establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Programa Sectorial de Energía 2007-2012, referente a asegurar un suministro confiable de la energía que demandan los consumidores mediante la promoción de acciones para el ahorro y producción eficientes de la energía entre la población.

Respecto de la lógica vertical, se verificó que el objetivo definido de nivel actividad se considera necesario para producir el objetivo de nivel componente, que a su vez contribuye con el objetivo de nivel propósito. Sin embargo, el objetivo de nivel propósito, impide identificar la contribución al cumplimiento del objetivo de nivel fin, ya que la relación de los indicadores debiera ser inversa, que con la adopción de mejores prácticas se disminuyera el consumo de energía, lo cual evidencia la incongruencia en la relación causa-efecto, y los indicadores definidos para ambos niveles si bien son claros, se consideran insuficientes para medir los objetivos planteados. Al respecto, se determinó que la lógica vertical en donde se observó el orden inverso de los objetivos de nivel propósito y de nivel fin, provino de las recomendaciones hechas por la CONEVAL que la CFE aplicó; sin embargo, para el indicador

de nivel propósito la CONEVAL recomendó modificar este indicador en términos del “número de participantes”, recomendación que la CFE no adoptó.

En la lógica horizontal de la MIR del Pp los objetivos, indicadores, métodos de cálculo y medios de verificación, guardaron consistencia entre sí, permitiendo el seguimiento de los objetivos del Pp. No obstante lo anterior, la CFE no se ajustó a la sintaxis de elaboración de los objetivos de nivel fin, porque no se define el medio para la solución del problema, ni el cómo, que se refiere a la solución del problema; ni de nivel propósito en lo relativo al verbo en presente y al complemento o resultado logrado de la MIR del Pp.

12-1-18TOQ-07-0319-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Comisión Federal de Electricidad ajuste el orden de sus objetivos de nivel fin y de nivel propósito en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario F571 "Promoción de medidas para el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica", para que se identifique la contribución del objetivo de nivel propósito al objetivo de nivel fin y se logre la relación causa-efecto de la lógica vertical con base a la Metodología del Marco Lógico.

12-1-18TOQ-07-0319-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Comisión Federal de Electricidad revise y modifique la sintaxis de los objetivos de los indicadores de nivel fin y de nivel propósito incluidos en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario F571 "Promoción de medidas para el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica", para que se ajusten a los requisitos que establece la Metodología del Marco Lógico.

2. Integración del programa de capacitación y asesoría 2012

La CFE autorizó 259 solicitudes de actividades de capacitación y asesoría, 7.0% por arriba de la meta establecida, con las cuales integró su Programa de Capacitación y Asesoría 2012, en temas como tecnologías limpias de ahorro de energía, sistemas fotovoltaicos, ahorro de energía en iluminación, aire acondicionado, bombeo de agua, factor de potencia y administración de la demanda de energía; sin embargo, esta cifra difiere de las 753 solicitudes autorizadas que se reportaron en el Informe Anual 2012 del Programa de Ahorro de Energía del Sector Eléctrico (PAESE).

12-1-18TOQ-07-0319-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que la Comisión Federal de Electricidad se asegure que la información generada y registrada en el Programa Presupuestario F571 "Promoción de medidas para el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica", sea confiable, suficiente y pertinente.

3. Revisión de la congruencia de la capacitación

Del análisis realizado a los expedientes de las actividades de capacitación autorizadas, se comprobó que los instructores que impartieron la cursos, talleres y diplomados en 2012,

contaron con un mínimo de título de licenciatura y experiencia en la materia, salvo por un caso que no acreditó contar con el mínimo de años requerido.

Asimismo, se comprobó la revisión por parte del Departamento de Capacitación de 42 (39.6%) de las 106 solicitudes autorizadas de actividades de capacitación en 2012. De las 42 revisiones documentadas, en 37 (88.1%) los formatos presentaban deficiencias en alguno de sus elementos, al no presentar objetivo, clave, duración, requisitos para participar, entre otros.

12-1-18TOQ-07-0319-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que la Comisión Federal de Electricidad analice las causas de la falta de evidencia para sustentar la revisión de la congruencia de los cursos autorizados, y basado en ese análisis tome las medidas necesarias para no reincidir.

4. Revisión de la congruencia de las asesorías

La CFE no acreditó la aprobación por parte del Departamento de Proyectos de Ahorro en Distribución, Oficinas Nacionales, de la CFE del temario y de los consultores asignados para las 153 solicitudes de actividades de asesoría autorizadas en 2012.

12-1-18TOQ-07-0319-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que la Comisión Federal de Electricidad averigüe las causas de las irregularidades y, en base a esa información, tome las medidas para la corrección y control de la aprobación del temario y consultores asignados para cada foro que tenga previsto realizar.

5. Otorgamiento de la capacitación y las asesorías

La CFE capacitó a 3,563 trabajadores y asesoró a 16,013 usuarios del servicio eléctrico en 2012, al realizar 599 actividades de capacitación y asesoría en el marco del Pp F571; sin embargo, 399 actividades correspondientes a "brigadas" fueron realizadas sin que su ejecución se regulara en los manuales de procedimientos respectivos.

Asimismo, se comprobó que las 599 actividades difieren de las 753 actividades que se reportaron como realizadas en el Informe Anual 2012 del Programa de Ahorro de Energía del Sector Eléctrico (PAESE).

12-1-18TOQ-07-0319-07-006 Recomendación al Desempeño

Para que la Comisión Federal de Electricidad actualice los manuales de procedimientos que regulan la realización de brigadas correspondiente al Programa Presupuestario F571 "Promoción de medidas para el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica".

12-1-18TOQ-07-0319-07-007 Recomendación al Desempeño

Para que la Comisión Federal de Electricidad establezca controles para evitar la reincidencia de inconsistencias entre las cifras reportadas en sus informes con la documentación soporte de las actividades de capacitación y asesoría en ahorro y uso eficiente de energía realizados

del Programa presupuestario F571 "Promoción de medidas para el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica", a fin de que la información generada y registrada, sea confiable y suficiente.

6. Crecimiento del programa de capacitación y asesoría

Se comprobó que en 2012 la CFE realizó 599 actividades de capacitación y asesoría, logrando superar en 147.5% la meta establecida de 242 actividades de capacitación y asesoría, con lo que capacitó a 3,563 trabajadores y asesoró a 16,013 usuarios del servicio eléctrico, cifra que superó el logro de 2011 en 188.0%.

7. Aumento de la adopción de mejores prácticas de eficiencia energética

La CFE realizó 599 actividades de capacitación y asesoría en 2012, con las que capacitó a 3,563 trabajadores y asesoró a 16,013 usuarios del servicio eléctrico, en la aplicación de nuevas tecnologías y productos para reducir el consumo de energía eléctrica en instalaciones sus trabajadores y de los usuarios del servicio eléctrico; sin embargo, la CFE careció de indicadores para medir el aumento en la adopción de mejores prácticas y tecnologías de eficiencia energética en materia eléctrica en las instalaciones de trabajadores y usuarios, y en la reducción en el consumo de energía eléctrica, situación que la CONEVAL señaló y recomendó la modificación del indicador de propósito para medir el aumento en el número de personas capacitadas.

12-1-18TOQ-07-0319-07-008 Recomendación al Desempeño

Para que la Comisión Federal de Electricidad cuente con un indicador sobre el aumento en la adopción de mejores prácticas y tecnologías de eficiencia energética en materia eléctrica en las instalaciones de trabajadores y usuarios.

12-1-18TOQ-07-0319-07-009 Recomendación al Desempeño

Para que la Comisión Federal de Electricidad cuente con un indicador sobre la reducción en el consumo de energía eléctrica en las instalaciones de los trabajadores y usuarios.

8. Cumplimiento de metas y de asignación presupuestal

En 2012 la CFE ejerció 36,393.0 miles de pesos en el Pp F571 "Promoción de medidas para el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica" cifra inferior en 14.4% al presupuesto modificado de 42,513.1 miles de pesos, lo que representó realizar 599 actividades de capacitación y asesoría y significó 147.5% más que las 242 actividades de capacitación y asesoría programadas; sin embargo, la entidad fiscalizada no acreditó el origen de las variaciones presupuestales.

12-1-18TOQ-07-0319-07-010 Recomendación al Desempeño

Para que la Comisión Federal de Electricidad, como ejecutor del gasto, analice las causas de las variaciones presupuestales en los recursos económicos asignados al Programa presupuestario F571 "Promoción de medidas para el ahorro y uso eficiente de la energía

eléctrica", y refuerce los sistemas de control presupuestario para promover la programación, presupuestación, ejecución, registro e información del gasto.

Consecuencias Sociales

La Comisión Federal de Electricidad desconoce el impacto social de sus actividades de capacitación y asesoría en cuanto al aumento en la adopción de mejores prácticas y tecnologías de eficiencia energética y en la reducción del consumo de energía eléctrica en las instalaciones de sus trabajadores y de los usuarios del servicio público de energía eléctrica.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 8 observación(es), de la(s) cual(es) 1 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 7 restante(s) generó(aron): 10 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen: con salvedad

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) cumplió con el objetivo de promover las medidas para el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica entre su personal y con los usuarios del servicio eléctrico, excepto por los resultados que se precisan en el apartado correspondiente de este informe y que se refieren principalmente a que no se tiene la certeza de que los cursos y asesorías brindados tuvieron un impacto en la reducción del consumo de energía debido a que la entidad fiscalizada carece de la información respectiva; además, no tuvo metas e indicadores para medir el aumento en la adopción de mejores prácticas y tecnologías de eficiencia energética en materia eléctrica, y en la reducción en el consumo de energía eléctrica, en las instalaciones de trabajadores y usuarios de la CFE.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que la Comisión Federal de Electricidad elaboró y registró la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario F571 Promoción de medidas para el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica, de conformidad con la normativa, mediante la evaluación de la congruencia con la planeación nacional, y la lógica vertical y horizontal de los objetivos e indicadores establecidos en 2012.
2. Comprobar que la Comisión Federal de Electricidad integró el programa de capacitación y asesoría en ahorro de energía eléctrica en 2012.
3. Verificar que la Comisión Federal Electricidad revisó la congruencia de los cursos y foros en materia de ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica en 2012.

4. Comprobar el otorgamiento de cursos y foros en materia de ahorro y uso eficiente de la energía por parte de la Comisión Federal de Electricidad en 2012.
5. Comprobar el crecimiento del programa de capacitación y asesoría en ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica.
6. Verificar el aumento en la adopción de mejores prácticas y tecnologías de eficiencia energética en las instalaciones de los usuarios de la Comisión Federal de Electricidad en 2012.
7. Analizar las variaciones presupuestales del programa presupuestario F571 Promoción de medidas para el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica, y su impacto en el cumplimiento de sus metas de promoción de medidas para el ahorro y uso eficiente de la energía eléctrica.

Áreas Revisadas

La Coordinación del Programa de Ahorro de Energía del Sector Eléctrico (PAESE), de la CFE.

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: artículos 45 párrafo cuarto y 27, párrafo cuarto .
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, apartado IV.2.2 Secuencia de Elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), puntos 2 y 3; Procedimiento de capacitación en ahorro de energía eléctrica; Política de Servicios al Cliente, y las Disposiciones en Materia de Control Interno, del numeral 14, apartado I, Norma Tercera Actividades de Control Interno, y apartado III.3 Operativo, Normas Tercera Actividades de Control, incisos b) y c), y Cuarta Informar y Comunicar, inciso a); Procedimiento para el desarrollo de foros y seminarios de ahorro de energía y asesoría a clientes.

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.