

Secretaría de Energía
Coordinación de la Política Energética en Electricidad
Auditoría de Desempeño: 2018-0-18100-07-0437-2019

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que los resultados de la planeación, coordinación, implementación, evaluación y seguimiento de la política energética en electricidad contribuyeron a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Alcance

El alcance temporal de la auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2018, y se utilizó como periodo de referencia 2012-2017; y el temático comprendió la revisión de los resultados de la Secretaría de Energía (SENER) en la operación del programa P002 "Coordinación de la Política Energética en Electricidad", para contribuir a resolver el problema público relativo al incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático; en la planeación se analizaron las atribuciones conferidas para dar cumplimiento a la Ley General de Cambio Climático; y el Sistema de Evaluación del Desempeño; la coordinación de la SENER con la SEMARNAT; la implementación, evaluación y seguimiento de la política energética en electricidad; el ejercicio de los recursos asignados mediante la estrategia transversal de adaptación y mitigación del cambio climático; la contribución del programa para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; el control interno, y la rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas de la conducción de la política energética en electricidad, mediante su planeación, coordinación, implementación, evaluación y seguimiento, a efecto de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Antecedentes

En el artículo 4º, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece que "Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho".

El Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC) se integra por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC); el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC); el Consejo de Cambio Climático (C3); las entidades federativas; las asociaciones de autoridades municipales; y el Congreso de la Unión.

La CICC es el mecanismo permanente de coordinación de acciones entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de cambio climático. Está integrada por 14 secretarías de Estado: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Marina (SEMAR), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) ahora Secretaría de Bienestar (BIENESTAR), Secretaría de Energía (SENER), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) ahora Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Turismo (SECTUR) y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

En los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT) 2013-2018, el Programa Especial de Cambio climático (PECC) 2014-2018 y la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) Visión 10-20-40, se identificó como problemática el incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático, debido a que en México la temperatura media anual aumentó en 0.6°C en promedio entre 1971 y 2008 y según proyecciones del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, en el periodo 2016-2035 podría elevarse entre 0.5 y 1.5°C, y el volumen de emisión de bióxido de carbono (CO₂), de acuerdo con el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, en 2010, fue de 748 millones de toneladas, lo cual equivale al 1.4% de la emisión total global y 33.4% mayor que la de 1990, lo que colocó a México entre los primeros 15 países con mayores emisiones. Del total de Gases de Efecto Invernadero (GEI) emitidos en 2010, el sector energético contribuyó con más del 67.3%, con el consumo de combustibles fósiles como principal fuente, la agricultura con 12.3%, los procesos industriales con el 8.2% y el cambio de uso de suelo con 6.3% del total nacional. Lo anterior ha provocado el deterioro del bienestar y de la calidad de vida de la sociedad mexicana.

Para atender la problemática, en 2018, en el anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático” del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se autorizó un presupuesto de 61,457,820.0 miles de pesos a 55 Programas presupuestarios (Pp). De ese conjunto, la ASF decidió revisar 22 (40.0%) programas presupuestarios, los cuales representaron un monto de 15,515,928.1 miles de pesos que significó el 25.1% del total en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. En esos 22 programas se incluyó el programa presupuestario P002 “Coordinación de la Política Energética en Electricidad”, a cargo de la SENER, cuyos componentes comprenden la planeación, coordinación, implementación, evaluación y seguimiento de la política energética en electricidad, a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, para lo cual ejerció un presupuesto de 65,125.0 miles de pesos, para cambio climático, lo que representó el 50.0% de los 130, 250.0 miles de pesos erogados por el programa.

En 2011, el Pp P002 comenzó a operar con el nombre de “Coordinación de la implementación de la política energética y de las entidades del sector electricidad”, en el cual no se establecieron objetivos y metas. En 2017, el Pp P002 cambió de denominación a “Coordinación de la Política Energética en Electricidad”, cuyo objetivo fue “Contribuir a optimizar la operación y expansión de infraestructura eléctrica nacional, mediante la evaluación, autorización, inspección, supervisión, seguimiento y análisis del Sistema Eléctrico Nacional”, el cual a la fecha no

ha tenido modificaciones. Los resultados de la fiscalización de este programa se exponen en el apartado siguiente:

Resultados

Los resultados de la auditoría mostraron que la SENER, en 2018, tuvo deficiencias en la planeación de la política pública energética en electricidad en materia de cambio climático, ya que en sus instrumentos normativos, legales, reglamentarios y organizacionales no especifican las facultades, las funciones y los responsables que deben de participar en el cumplimiento de las atribuciones señaladas en el artículo 7 de la Ley General de Cambio Climático que le corresponden como integrante de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, referidas a establecer las bases e instrumentos para promover el fortalecimiento de capacidades institucionales y sectoriales en la mitigación; determinar los indicadores de efectividad e impacto que faciliten la evaluación de los resultados de la aplicación de la ley antes señalada e integrar los resultados al Sistema de Información sobre el Cambio Climático, y sobre la aplicación de instrumentos económicos, fiscales, financieros y de mercado vinculados a las acciones en materia de cambio climático, por lo que no dejó claramente establecida su relación con la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En ese año, la secretaría no contó con un diagnóstico que le permitiera sustentar la política energética en electricidad frente al cambio climático, ya que no realizó un análisis de vulnerabilidad del sector energético en electricidad, a efecto de identificar programas y estrategias integrales de adaptación y mitigación para el cambio climático; se comprobó que la planeación de mediano plazo no se vinculó con el Programa Especial de Cambio Climático y, el programa se incluyó como parte de la Estrategia Transversal para la Adaptación y Mitigación de los efectos del Cambio Climático y se le asignaron recursos, mediante el anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático” del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), pero la MIR del programa P002 se diseñó para dar atención a un problema específico en materia energética y no se consideraron objetivos, indicadores y metas relacionados del programa en la estrategia transversal para la adaptación y mitigación del cambio climático, lo que fue una limitante para operacionalizar la política de cambio climático.

En cuanto a la coordinación, la dependencia, para 2018, acreditó la designación de la Subsecretaría de Planeación y Transición Energética de la SENER como la unidad administrativa encargada de coordinar y dar seguimiento permanente a los trabajos de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático; sin embargo, no contó con objetivos, metas e indicadores que le permitieran evaluar su coordinación para dar seguimiento permanente a los trabajos de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, con la SEMARNAT y las demás áreas de la SENER, por lo que la dependencia funcionó bajo un esquema de gestión de procesos administrativos sin desarrollar una administración por resultados.

En el proceso de implementación, la SENER, en 2018, envió a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el proyecto de infraestructura de transmisión propuesto por la CFE para ser incluido en el PEF 2019, sin contar con su impacto ambiental, en ese año, la dependencia no fijó la meta establecida de la Ley de Transición Energética del 35.0% en el Requisito para la Adquisición de Certificados de Energías Limpias, y participó en el desarrollo de tres “Subastas de Largo Plazo”, durante el primer semestre de 2018, con lo cual se comprometieron 91 proyectos

que pretenden adquirir 19.8 TWh (Teravatio-hora) de energía eléctrica por año proveniente de fuentes renovables, sin que la dependencia acreditara el cumplimiento de los compromisos establecidos en los proyectos.

En materia de evaluación y seguimiento, en el periodo 2012-2018, la dependencia efectuó un total de 47 visitas de verificación para dar seguimiento a los proyectos de generación y transmisión de energía eléctrica, las cuales decrecieron en 20.6%, en promedio anual, ya que pasó de 12 visitas realizadas en 2012 a 3 en 2018, lo cual podría implicar que la vigilancia fue incipiente para garantizar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia de generación y transmisión de energía eléctrica; no acreditó el programa de visitas de supervisión, inspección y revisión del Sistema Eléctrico Nacional para el ejercicio 2018, donde se fijaran objetivos, metas e indicadores, se asignaran recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución para monitorear y evaluar los resultados, lo que significó que la dependencia operó bajo un esquema de gestión de procesos administrativos, en lugar de una administración por resultados.

En 2018, la dependencia fiscalizada, mediante el programa presupuestario P002 “Coordinación de la Política Energética en Electricidad”, señaló que ejerció un presupuesto de 130,250.0 miles de pesos, 16.5% (18,543.8 miles de pesos) mayor que lo aprobado de 111,706.2 miles de pesos. Del monto erogado, el 50.0% (65,125.0 miles de pesos) fue para la estrategia transversal de adaptación y mitigación del cambio climático, los cuales se destinaron a actividades inherentes al programa que no se relacionan con el cumplimiento de la estrategia, lo que afecta la atención de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la contribución del programa a la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, sin acreditar la evidencia del gasto.

En ese año, la SENER no dispuso de la información ni de indicadores de efectividad e impacto que permitieran medir la contribución del Programa P002 “Coordinación de la Política Energética en Electricidad” en la adaptación y mitigación del cambio climático, lo que pone en riesgo la operación y consolidación de la política nacional de cambio climático.

Consecuencias Sociales

Para 2018, la SENER no acreditó que mediante la operación del P002 “Coordinación de la Política Energética en Electricidad” coadyuvó a la atención del problema público relativo al incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático, ya que presentó deficiencias en los procesos de planeación, coordinación, implementación, evaluación y seguimiento de la política energética en electricidad; además, no contó con indicadores para determinar en qué medida sus gestiones contribuyeron a la adaptación y mitigación del cambio climático, por lo que la dependencia fiscalizada desconoció su incidencia en la mejora del bienestar y en la calidad de vida de los 125,327,797 de personas.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 9 observaciones las cuales generaron: 21 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de Energía, en 2018, operó el programa P002 “Coordinación de la Política Energética en Electricidad” con deficiencias en los procesos de planeación, coordinación, implementación y evaluación de la política pública energética en electricidad, por la falta de facultades, funciones y responsables que deben de participar en el cumplimiento de las atribuciones señaladas en el artículo 7 de la Ley General de Cambio Climático que le corresponden como integrante de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático; no contó con un diagnóstico de vulnerabilidad del sector energético, a efecto de identificar programas y estrategias integrales de adaptación y mitigación para el cambio climático; no acreditó la existencia de sistemas de supervisión y evaluación, que permitieran garantizar el cumplimiento de objetivos e indicadores institucionales en materia de cambio climático; ni acreditó la coordinación con la SEMARNAT y las demás áreas de la SENER; no acreditó que los 65,125.0 miles de pesos reportados como ejercidos en la estrategia transversal para la adaptación y mitigación, se destinaron a las actividades en materia de cambio climático previstas; no contó con indicadores de efectividad e impacto para evaluar los resultados de la aplicación de la Ley General de Cambio Climático, tampoco acreditó que reportó los avances del sector energético al Sistema de Información sobre el Cambio Climático, lo que implicó que la dependencia desconociera si su actuación ha tenido algún efecto en la contribución de la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, lo que afecta el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

De atender las recomendaciones al desempeño, la SENER establecerá en el Reglamento Interior de la Secretaría de Energía las facultades y los responsables para dar cumplimiento a las atribuciones conferidas en la Ley General de Cambio Climático, y en su Manual de Organización las funciones y los responsables para operacionalizar las atribuciones y facultades en materia de cambio climático; contará con un diagnóstico para sustentar la política nacional de adaptación y mitigación frente al cambio climático; vinculará sus programas de mediano plazo del sector con el Programa Especial de Cambio Climático; elaborará objetivos, estrategias y líneas de acción enfocados a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, rediseñará la MIR para contar con indicadores que permitan verificar su contribución en la materia de adaptación y mitigación del cambio climático, y de coordinación con la SEMARNAT y las demás áreas de la SENER, y ejercerá los recursos de conformidad a los conceptos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz