

Documento de posición institucional de la evaluación
en materia de diseño del programa presupuestario:
**P008 “Gestión, promoción, supervisión y
evaluación del aprovechamiento sustentable
de la energía”, correspondiente al mandato
establecido en el PAE 2017**

Febrero 2018

Ciudad de México

Documento de Posición Institucional

<i>P008 "Gestión, promoción, supervisión y evaluación del aprovechamiento sustentable de la energía"</i>			
Clave del Pp:	<i>P008</i>	Denominación del Pp:	<i>Gestión, promoción, supervisión y evaluación del aprovechamiento sustentable de la energía</i>
Unidad Administrativa	<i>Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (Conuee)</i>		
Nombre del Responsable de esta Unidad	<i>Odón de Buen Rodríguez</i>		
Tipo de Evaluación	<i>Evaluación en materia de diseño</i>		
Año de la Evaluación	<i>2017</i>	Año del PAE de la evaluación	<i>2017</i>

El programa presupuestario (Pp) P008 "Gestión, promoción, supervisión y evaluación del aprovechamiento sustentable de la energía", es mediante el cual la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (Conuee) da seguimiento a su objetivo de promover la eficiencia energética y constituirse como órgano de carácter técnico en materia de aprovechamiento sustentable de la energía, de acuerdo con el mandato de la Ley Transición Energética (LTE), artículos 17 y 18 de la misma.

El Programa Anual de Evaluación para el Ejercicio Fiscal 2017 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales (PAE 2017), emitido el 30 de enero de 2017, consideró dentro del Anexo 1a al Pp P008 "Gestión, promoción, supervisión y evaluación del aprovechamiento sustentable de la energía" como parte de los Pp sujetos a evaluación en materia de Diseño cuya instancia de coordinación es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Hasta 2015, la Conuee contó con cuatro Pp:

- G007 Supervisar el aprovechamiento sustentable de la energía;
- E009 Gestión e implementación en aprovechamiento sustentable de la energía;
- P008 Seguimiento y evaluación de políticas públicas en aprovechamiento sustentable de la energía, y
- F012 Promoción en materia de aprovechamiento sustentable de la energía.

En 2015, en el marco del proceso de optimización del presupuesto federal para dicho ejercicio, la SHCP informó en primera instancia a la Secretaría de Energía (Sener), la necesidad de compactar los cuatro Pp de la Conuee en uno sólo. Esto fue revisado por la Conuee, y en términos generales se manifestó su aceptación, toda vez que no afectaría el cumplimiento de sus atribuciones expuestas en la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (LASE), vigente hasta el 24 de diciembre de 2015.

De esta forma, en la Estructura programática empleada en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016, se consideró para la Conuee la compactación de sus cuatro Pp en uno sólo denominado: P008 "Gestión, promoción, supervisión y evaluación del aprovechamiento sustentable de la energía".

En este contexto, cabe mencionar que el 24 de diciembre de 2015, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley de Transición Energética, con el objeto de regular el aprovechamiento sustentable de la energía, así como las obligaciones en energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes de la industria eléctrica, manteniendo la competitividad de los sectores productivos. La LTE abrogó la LASE y la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (LAERFTE).

Con la LTE, el Estado mexicano estableció un nuevo marco normativo en materia de energías limpias y aprovechamiento sustentable de la energía, por lo que desde su publicación la Conuee estableció tareas tendientes a cumplir con dichas disposiciones y atribuciones.

En este contexto, la Conuee coincidió en la pertinencia de una evaluación en materia de Diseño al Pp P008 “Gestión, promoción, supervisión y evaluación del aprovechamiento sustentable de la energía” como la establecida en el PAE 2017, a fin de asegurar su alineación con el nuevo marco normativo y con los instrumentos de planeación establecidos.

Comentarios generales ^[ASM]

[El Área de Evaluación (AE) del Ramo, en coordinación con la(s) Unidad(es) Responsable(s) (UR) de operar el programa presupuestario (Pp) evaluado, deberá emitir comentarios de manera general respecto de:

i. Los resultados de la evaluación.

En un contexto de profundas transformaciones para la promoción de la eficiencia energética, existían altas expectativas en el proceso de evaluación en materia de diseño del Pp P008, así como de sus resultados, con lo cual se buscaba asegurar la alineación del Pp P008 con el nuevo marco normativo y con los instrumentos de planeación en la materia.

Respecto a los resultados de la evaluación se observa que:

Para los atributos que el equipo evaluador considera ausentes en el diseño conceptual del Pp P008, no se presentan las propuestas de mejora correspondientes o, cuando se incluyen, estas no cumplen con los elementos requeridos en los Términos de Referencia; por ejemplo, en lo referente a la identificación, caracterización y cuantificación del área de enfoque potencial, objetivo y atendida, así como respecto de la estrategia de cobertura del Pp.

Las conclusiones y aseveraciones del Informe Final de la evaluación en la mayoría de casos son generales, por lo que hubiese sido deseable contar con señalamientos específicos a fin de contar, por ejemplo, con elementos para mejorar el diseño de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del P008 de la Conuee.

ii. El proceso de evaluación

La Conuee contó con el acompañamiento de la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED), de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), durante todo el proceso de evaluación. No obstante, debido a la falta de expertos en evaluación en el sector energía, específicamente en temas de eficiencia energética, así como de especialistas que conjunten conocimiento tanto en la Metodología de Marco Lógico (MML) como en temas de energía y/o medio ambiente, la Conuee enfrentó cierto grado de dificultad durante el proceso de contratación.

Comentarios específicos [ASM]

1. Resultados de la evaluación

- a. *Indicar aspectos particulares que considere pertinente enfatizar, matizar, complementar o, en su caso, corregir o debatir, particularmente (pero no exclusivamente) acerca de los hallazgos, las conclusiones y las recomendaciones de la evaluación;*

En el desarrollo de la evaluación, el equipo evaluador mostró desconocimiento del sector energía, de la MML, así como de conceptos básicos de planeación y gasto público, lo cual se observa en el Informe final de la evaluación.

Respecto al primero, se aprecia falta de conocimiento en temas del sector energía, en específico de eficiencia energética, pues en el Informe final se señala que existen complementariedades y coincidencias del P008 “Con el G001 “Regulación y permisos de electricidad” [de la CRE] que es un programa de regulación de la energía eléctrica cuyas actividades se complementan con las actividades de “Normalización” de la Eficiencia Energética de la CONUEE; el Propósito del G001 es que “Los permisionarios del sector eléctrico se encuentran eficientemente regulados”, mientras que una de las funciones principales de la CONUEE es la Regulación a través de las NOM-ENER.”, se concluye así que existe posibilidad de sinergias de colaboración entre la Conuee y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) a partir de la similitud en el significado entre “regulación” y “normalización” sin atender que la actividad de la CRE se enfoca en regular y promover el desarrollo eficiente de las actividades de transporte, almacenamiento, transmisión y distribución del petróleo, petrolíferos, petroquímicos, gas, bioenergéticos y electricidad; mientras que la actividad de normalización que desempeña la Conuee busca establecer estándares de desempeño mínimo de los sistemas consumidores, es decir principalmente desde el lado de la demanda. No obstante, sí resulta relevante la colaboración entre estas instituciones, pero en temas como la generación distribuida.

En cuanto al segundo punto, desde el inicio del ejercicio se advirtió que la evaluación del Pp P008 implicaba consideraciones especiales por las características del Propósito y los Componentes expresados en su MIR. Por ejemplo, la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados señala que los beneficiarios de un Pp pueden ser poblaciones o áreas de enfoque, esto porque existen casos de beneficiarios que no pueden referirse como poblaciones, que es algo que se observa para el caso del P008. A partir de ello, la evaluación concluye que la “PP [población potencial]... no está cuantificada con una sola unidad de medida en 4 de 6 sectores”, la sistemática reducción del área de enfoque objetivo del Pp como “población” dificultó la retroalimentación del equipo evaluador para proporcionar recomendaciones aplicables.

Sobre el último punto, el Informe final señala que el Pp P008 abarca cuatro actividades institucionales, entre ellas la planeación; sin embargo, esto no es exacto de acuerdo con la Estructura Programática a emplear en el proyecto de presupuesto de egresos 2017 que no considera dicha actividad institucional.

Por otro lado, los hallazgos de la evaluación se pueden ver comprometidos debido a la falta de rigor en el análisis del ejercicio de evaluación. Por ejemplo: i) Se identificó que en varias preguntas el equipo evaluador emitió una argumentación de la valoración que no se vinculaba con los elementos y atributos sobre los que indagaba la pregunta. En específico, se puede señalar que la pregunta cuatro cuestiona si la “modalidad presupuestaria del Pp es consistente con el problema público o necesidad identificada, así como con los componentes que el Pp genera”, sin

embargo, la justificación de la valoración nunca aborda si la modalidad del P008 es consistente con el problema público identificado, por lo que hubiese sido deseable contar con un ejercicio de revisión a profundidad, objetivo y exhaustivo -considerando todas las fuentes de información institucionales disponibles de acuerdo con los Términos de Referencia (TdeR)- y con base en los elementos solicitados en cada pregunta.

ii) Se identificaron aseveraciones en las cuales se citaban textos de documentos, sin embargo, su contenido es diferente, por ejemplo, en la pregunta cinco se señala el Objetivo 5 del PROSENER, el cual es distinto al del documento publicado en el Diario Oficial de la Federación. Asimismo, se pudo identificar que al menos en una sección se cortó-pegó (*copypaste*) un párrafo sin señalarlo y/o sin modificar la sintaxis para una correcta estructura gramatical.

iii) Existen conclusiones con sesgo por parte del equipo evaluador, que con información existente hubiesen sido aclaradas, sin embargo, el equipo evaluador al solicitar la información en una sola ocasión vía correo electrónico, planteó de manera incorrecta temas que las áreas de la Conuee no manejaban. Esto se observa por ejemplo en pregunta 12, párrafo quinto.

- b. *Describir de manera general la utilidad de la evaluación para el Pp, con énfasis en la manera que se espera que los resultados de la evaluación apoyen la mejora del Pp, particularmente la UR del Pp;**

Se considerarán los resultados del ejercicio de evaluación en materia de diseño del Pp P008 como parte de los elementos a retomar para el proceso de mejora continua que realiza la Conuee de su MIR institucional, sin embargo, se advierte que algunas recomendaciones o sugerencias no cumplen con los elementos necesarios para ser integrados en los siguientes ciclos de la MIR institucional.

- c. *Hacer un pronunciamiento general sobre la pertinencia y factibilidad de las recomendaciones emitidas.^{1*}*

Las recomendaciones o sugerencias emitidas, en los casos en que se consideran pertinentes, el equipo evaluador omitió presentar propuestas de mejora o las que presenta no cumplen con los elementos mínimos requeridos en la MML. Respecto a lo primero, por ejemplo, en la pregunta 23 inciso 5 se propone “incluir un indicador de componente para la “Capacitación y formación en materia de eficiencia energética en cada uno de los sectores de uso final de energía””, por lo que la recomendación implicaría agregar indicadores de nivel actividad que aseguren la consecución del nuevo objetivo de nivel componente, a fin de asegurar la lógica vertical, sin embargo, no se materializa dicha propuesta en el Anexo 5.

No obstante, la Conuee tiene prevista la necesidad de actualizar el Diagnóstico del Pp P008 con el nuevo marco normativo que vino a establecer la LTE y su Reglamento. Dicho proceso ha estado pendiente debido a la necesidad de desarrollar los instrumentos de planeación mandatados por la Ley, mismos que tenían plazos perentorios para su cumplimiento.

2. Proceso de evaluación e instancias participantes

- a. *La coordinación y cooperación que hubo entre el AE y la(s) UR del Pp evaluado durante el desarrollo de la evaluación;**

¹ El pronunciamiento específico acerca de la adopción de cada una de las recomendaciones derivadas de los hallazgos de la evaluación, se realizará mediante el Documento de Opinión que establece el numeral 8 del Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal, el cual deberá presentarse a más tardar el último día hábil del mes de abril inmediato posterior a la conclusión de la evaluación.

Es deseable promover una participación más activa de las diversas áreas de la Conuee en los temas de monitoreo y evaluación establecidos en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño, a fin de que, además de atender entrevistas, éstas cuestionen y opinen acerca de los hallazgos de la evaluación, lo cual permitirá además una mayor apropiación de los resultados.

- b. *La coordinación y cooperación que hubo entre el AE y la Instancia de Coordinación (SHCP-UED) de la evaluación, durante el desarrollo de la misma;*

La UED acompañó a la Comisión durante el proceso de la evaluación, desde la emisión de comentarios sobre los Términos de Referencia para la contratación del evaluador externo hasta la revisión de los entregables parciales e Informe final de la evaluación. Dicho acompañamiento fue esencial para contar con la opinión técnica sobre elementos mínimos a considerar en este tipo de ejercicios de evaluación.

- c. *La coordinación y cooperación que hubo entre el AE y la instancia evaluadora externa durante el desarrollo de la evaluación;**

Es necesario que el equipo evaluador tome en consideración las fechas establecidas en los Términos de Referencia, para cumplir en tiempo y forma con la entrega de los productos establecidos, así como para programar actividades necesarias para el ejercicio de evaluación, como por ejemplo entrevistas, que son esenciales en los casos en que no se cuenta con pleno conocimiento de la operación y particularidades del programa.

- d. *El proceso de evaluación coordinado por la Instancia de Coordinación (SHCP-UED) y de la metodología empleada para la evaluación a partir del modelo de Términos de Referencia (TdR) diseñado.**

La MML es una herramienta útil para el correcto diseño y conceptualización de los programas, sin embargo, la experiencia de los evaluadores y ejemplos existentes mayormente se concentra en casos para programas sociales. Por lo que, sería útil que en los TdR, así como en las reuniones de arranque, se mencione la necesidad de que el evaluador realice un análisis exhaustivo respecto a las particularidades de los programas a evaluar.

- e. *La pertinencia y suficiencia del modelo de TdR empleado, para el logro de los objetivos de la evaluación.*

Los TdR son pertinentes para contar con ejercicios de evaluación estandarizados, y permiten una revisión del diseño y conceptualización de los programas para valorar si se cuenta con los elementos que permita prever el cumplimiento de los objetivos establecidos.

3. Calidad del Informe Final de evaluación

- a. *Claridad del lenguaje asentado en el Informe Final de la evaluación;**

Se esperaba que el Informe final de la evaluación contara con lenguaje claro, sin problemas gramaticales y ortográficos, que permitiera una lectura ágil del documento, situación que no sucedió, y a la que hubo necesidad de dedicar muchas horas de revisión. Es indispensable que el equipo evaluador revise de manera exhaustiva los productos parciales e Informe final, asegurando la calidad de los documentos emitidos.

- b. *Objetividad e imparcialidad plasmada en el Informe Final de la evaluación;**

Se esperaba mayor grado de rigor en el análisis y valoración del P008, por ejemplo, se señala que “la LTE y su Reglamento consideran nuevas funciones que aún no se ven reflejadas en los indicadores de la MIR 2017, lo que representa un área de mejora urgente”, sin embargo, a lo largo del Informe no se especifican ni se hacen propuestas concretas sobre ello en el Anexo 5.

Como se señala arriba, en varias preguntas la argumentación de la respuesta no atiende los incisos ni componentes solicitados. Asimismo, de manera general, las aseveraciones y hallazgos

no parten de un análisis cuantitativo o cualitativo que ofrezca elementos que sustenten las conclusiones.

Es indispensable que las conclusiones más importantes del equipo evaluador se sustenten con mayor detalle, claridad y rigor técnico, si bien los TdR establecen un límite en la extensión de la respuesta se considera que en los Anexos es posible integrar los análisis correspondientes.

- c. *Consistencia entre los diferentes argumentos, elementos y apartados que integran el Informe Final de la evaluación;* Calidad general del Informe Final de la evaluación.*]*

A lo largo de la revisión de las diferentes versiones del Informe final de la evaluación se observaron inconsistencias, tales como el hecho de que los argumentos y justificación de la pregunta no coincidían con la valoración emitida; uno de los hallazgos más relevantes para la Conuee -la inclusión de un Pp modalidad "G" - asentado en versiones preliminares no permaneció en el Informe final debido a que le implicaba una mayor carga de trabajo al equipo evaluador para dar cumplimiento a los TdR, por lo que optaron por no incluirlo, asimismo se observó inconsistencia entre hallazgos y propuestas, lo cual, en particular, se observa en el Informe final en la propuesta del Anexo 5.

La consistencia del Informe de evaluación, en general, se ve comprometida por la falta de dominio en las características del Pp P008, así como de una participación más activa del conjunto del equipo evaluador que asegurara que las distintas aseveraciones tuvieran consistencia y sustento interno, al igual que las propuestas sugeridas. Por ejemplo, respecto a la valoración cuantitativa, se reporta un valor inferior al total de puntos obtenido y se manejan diferentes valores del porcentaje estimado -incluso en la misma página- lo que refleja falta de rigor en el conjunto del análisis.

4. ¿Qué tanto recomendaría a la instancia evaluadora externa y al equipo evaluador para realizar otras evaluaciones similares?[*]

Indicar respuesta en una escala de 1 a 5, considerando que...

- *2. No Recomendable para la mayoría de los aspectos abordados en la evaluación y su proceso:*

Asimismo, se deberá justificar el nivel de recomendación expresado, en el entendido de que un nivel de valoración bajo no necesariamente significaría una evaluación que no haya cumplido con las condiciones y características especificadas en los TdR.]

Para evaluaciones futuras se sugiere que el equipo evaluador realice un trabajo apegado a los TdR, con una programación adecuada de actividades que permita revisar a detalle la información provista por las dependencias, solicitar de manera específica y clara la documentación que consideren relevante, buscar información de carácter público que permita argumentar las aseveraciones, así como documentar y preparar con información pertinente la realización de entrevistas y otras actividades que permitan ahondar en detalle en el funcionamiento y particularidades de la problemática que atienden los programas.

[Aspectos que deberán abordarse o responderse de manera obligatoria.*

ASM Revisión, análisis o elementos que servirán para la definición de Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), a través de la elaboración del Documento de Opinión correspondiente]