

CONCLUSIONES Y POSIBLES SOLUCIONES

I. CONCLUSIONES GENERALES

Como se desprende del estudio, es a partir de 1996 cuando a manera de facilitar el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la APF de los lineamientos de austeridad de la SHCP, que pretendían lograr ahorros presupuestarios a través de reducir el consumo de energía, la Conae inició el programa piloto de “Cien Edificios Públicos” con objeto de hacer más eficiente el consumo de energía en los inmuebles de la APF. El programa se llevó a cabo en siete estados de la República, pero principalmente en el D. F., y logró tener éxito a pesar de ser voluntario, y permite obtener información relevante para la mejora y ampliación del mismo. Aunque en este caso no hubo regulaciones que cumplir, el objeto del programa se percibió por los servidores públicos como un medio legítimo para satisfacer una necesidad, en ese caso el cumplimiento de los lineamientos de austeridad de la SHCP para ese año. El objetivo del programa fue claro, sus lineamientos sencillos, y permitió la liberación de recursos que las dependencias y entidades pudieron usar para el cumplimiento de sus programas y metas.

Parecería que una institución como en ese entonces la Conae, más que órgano regulatorio como la Conuee, que apoyara a las dependencias y entidades de la APF a cumplir con las regulaciones en materia de austeridad presupuestaria, debió haber sido la línea a seguir en esta materia. Esta hipótesis cobra mayor sentido si se considera que en 1998 el acuerdo de austeridad y disciplina presupuestaria expedido por la SHCP/Secodam establecía como incentivo que los ahorros generados por la reducción del consumo de energía eléctrica se pudieran aplicar al mejoramiento de las áreas administrativas o al pago de estímulos a los servidores públicos por eficiencia y calidad.

No obstante lo anterior, a principios de 1999, como se mencionó, la Sener convenció a la SHCP y a la Secodam de lanzar el PAEIAPF, por lo que en el programa de austeridad presupuestaria que expidieron en febrero conjuntamente estas dependencias establecieron que la Conae expediría los LGPAEIAPF, al cual se debían incorporar las dependencias y entidades

de la APF, obligándolas a cuantificar inversiones para el cumplimiento del programa en el siguiente ejercicio presupuestario y a identificar medidas operativas que debían implementar a más tardar en diciembre de ese año.

Aunque la Sener y la Conuee manejan cifras optimistas de los logros alcanzados en materia de eficiencia energética, un hecho claro es que si las reglas del PAEIAPF y de los LGPAEIAPF se hubieran aplicado estrictamente desde 1999, seguramente se habrían alcanzado niveles más altos de eficiencia energética que en la actualidad. Esto se hubiera debido a que al tener claras las reglas a lo largo del tiempo, las dependencias habrían buscado la manera de obtener los recursos para hacer las inversiones necesarias, además de llevar a cabo las adecuaciones operativas que les permitirían cumplir con la normatividad en materia de eficiencia energética, generar ahorros y pagar estímulos a sus servidores públicos por lo mismo.

Como se ha demostrado, a pesar de la expedición de más de 31 ordenamientos hasta 2011, su cumplimiento ha sido cada vez menos estricto por parte de las dependencias y entidades de la APF. Lo anterior es el resultado de varios factores: la excesiva regulación que dificulta su conocimiento y aplicación; la carencia de recursos presupuestarios específicos para ese propósito; la poca vigilancia por parte de las autoridades competentes en materia de eficiencia energética; y la excesiva normativa y vigilancia en materia presupuestaria y del ejercicio del gasto público, y particularmente en lo relativo a las adquisiciones de bienes y servicios. Lo anterior permite suponer, como ya lo hemos mencionado, que los objetivos de ahorro de energía alcanzados hasta ahora pueden considerarse menores a los que potencialmente se lograrían si no se hubiera sobrerregulado la materia, en cuyo caso las dependencias y entidades de la APF habrían podido dar estricto cumplimiento a una normativa gradualmente expedida, en la medida en que se fueran alcanzado los objetivos de la misma.

En adición a lo anterior, no debemos olvidar que el cumplimiento de las regulaciones de planeación, presupuestación y ejercicio del gasto público, y particularmente aquellas en materia de adquisiciones, son necesarias para el cumplimiento de las RASE, como se han revisado en el presente estudio, pero su cumplimiento es indispensable para que las dependencias y entidades de la APF puedan a la vez cumplir con el resto de las RPS, y de esta forma alcanzar los objetivos y metas de sus programas sectoriales e institucionales. En este sentido, se vuelve claro que ante el costo de la excesiva regulación en materia de ASE y la complejidad regulatoria y el tiempo que deben dedicar para cumplir con la normativa en materia de planeación, presupuestación, y particularmente de adquisiciones gubernamentales, los servidores públicos encargados de estos procesos prefieren cumplir con la

RPS que con las RASE, como se deduce de los resultados de las entrevistas/encuestas aplicadas a algunas dependencias y entidades de la APF, en las que se demuestra el poco conocimiento e importancia que dan al cumplimiento de sus PASE.

La ineffectividad de la regulación en materia de ASE se puede observar cuando se compara la intensidad energética de nuestro país —que no es otra cosa que el consumo de energía entre el valor en pesos del producto interno bruto (PIB)— con la de otros países. De acuerdo con las cifras de la Sener, en 2009 Estados Unidos de América tenía una intensidad energética más baja que México, siendo una economía con un PIB casi seis veces mayor, y una población tres veces más grande que la de nuestro país. (73)

Finalmente, aunque el tema de las regulaciones en materia de planeación, presupuestación y adquisiciones gubernamentales se toca de manera tangencial, con el fin de explicar cómo otras regulaciones distintas a las RASE afectan el cumplimiento de estas últimas, es claro que su revisión ameritaría otro estudio, ya que como se puede percibir, la sobrerregulación en estas materias puede dar lugar a que las dependencias y entidades no alcancen los objetivos y metas de sus programas sectoriales e institucionales, haciendo ineficaces las políticas públicas en otras áreas de la APF.

II. CONCLUSIONES PARTICULARES

Como se desprende del estudio, se puede concluir que la sobrerregulación en materia de ASE ha dado como resultado en lo particular:

En el caso de la Conuee, que:

- Aunque cuente con la información que las dependencias y entidades de la APF han subido al Sistema Nacional de Información sobre el Aprovechamiento de la Energía (Sistema), no tenga capacidad para validarla, lo que dificulta conocer los logros reales en materia de ASE.
- Cuente con capacidad limitada para vigilar el estricto cumplimiento de los LEEAPF, y para verificar el cumplimiento con las NOM, ya que hasta principios de 2010 solo existían solo 254 UV en todo el país. Aunque se hubiera triplicado este número, basta considerar que solo la UNAM tiene más de 1,200 inmuebles de más de 1,000 m².
- Que carezca de personal suficiente para capacitar a las dependencias y entidades para hacer diagnósticos energéticos y establecer sistemas de control y seguimiento.
- Que no cuente con recursos para apoyar la transición energética de las dependencias y entidades de la APF.

En el caso de las dependencias y entidades de la APF, que:

- Aunque casi todas han conformado sus CI, se preste poca atención al cumplimiento de los protocolos y a los LEEAPF, por falta de vigilancia del OIC y de la Conuee.
- En muchos casos ni los titulares de las oficialías mayores ni los de las direcciones generales de recursos materiales y servicios generales o direcciones generales de personal o recursos humanos participen personalmente en las reuniones de los CI.
- Exista poca claridad de cómo realizar un diagnóstico energético y establecer un sistema de control y seguimiento.
- No cuenten con personal especializado, y las cargas de trabajo rutinarias impidan atender adecuadamente la aplicación de los protocolos.
- La información sobre los inmuebles cargada en el Sistema:
 - Corresponda a un número reducido de los inmuebles de que disponen.
 - No esté basada en diagnósticos energéticos formales.
 - Provenza de los datos de facturación de CFE, que casi siempre son estimaciones de consumo.

Esta situación podría revertirse si se tomaran algunas medidas, más que de carácter regulatorio, de tipo operativo o de gestión, que permitirán dar una mayor capacidad tanto de vigilancia a las autoridades responsables como de cumplimiento a las dependencias y entidades de la APF, como se propone en la siguiente sección.

III. POSIBLES SOLUCIONES

En todo estudio quizá el reto más grande no es el identificar los problemas, sino plantear la manera de resolverlos.

Aunque es evidente que para destrabar el nudo gordiano que ha creado la sobrerregulación sería indispensable revisar, reformar y derogar tanto las normas primarias como las secundarias (*i. e.* en leyes y reglamentos) que dificultan la realización de las actividades necesarias para lograr el ASE, incluyendo las relativas a la programación, presupuestación y ejercicio del gasto público, no haremos propuestas de modificaciones a las regulaciones ya expedidas, pues continuaríamos con el proceso de seguir regulando en pos de la mejor regla.

En esta parte lo que se plantea es mantener los últimos ordenamientos, en este caso el Protocolo 2012, que se publicó el 13 de enero de 2012, y con los LEEAPF y que se dejen de hacer modificaciones a los mismos, salvo que sean para facilitar su cumplimiento. Esto permitiría a las dependencias y entidades, tener un marco normativo en materia de ASE cierto que les permitiera planear y presupuestar y ejercer los recursos necesarios para cumplir con sus PASE. Es en este sentido que se hacen los siguientes planteamientos.

Se debe buscar desarrollar un proyecto piloto en el que participen entidades y dependencias, la Conuee, la EMA y el FIDE, basado en las siguientes estrategias:

Estrategia 1: *Acciones para lograr la eficiencia energética*

- Lograr que las instituciones de educación superior (IES) realicen los diagnósticos y desarrollen los sistemas de control y seguimiento, para los cuales se requiere:
 - Que la SHCP, la Sener y la Conuee promuevan y apoyen a las IES para que cuenten con carreras de ingeniería, arquitectura o análogas para establecer programas académicos en la materia de ASE.
 - Que las IES promuevan como actividad dentro de su currícula, la participación de estudiantes en prácticas de campo en materia de ASE orientadas por profesores expertos en las dependencias y entidades de la APF.
 - Que las dependencias y entidades acepten pasantes o estudiantes realizando su servicios social de las carreras que tengan relación con el ASE, para apoyar el desarrollo de este tipo de actividades.

Estrategia 2: *Financiamiento*

- Lograr que las dependencias y entidades puedan obtener financiamiento para la realización de los diagnósticos y la adquisición de equipos e instalaciones a través de:
 - La SHCP autorice que puedan solicitar financiamiento y este pueda ser cubierto con el presupuesto destinado a cubrir el servicio de energía eléctrica, sin que implique recursos adicionales en subsecuentes ejercicios fiscales.

- Que el FIDE pueda financiar los proyectos a través de los recursos destinados al Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.
- Que puedan pagar el financiamiento del FIDE a través de la facturación de CFE.

Estrategia 3: *Fortalecimiento de la capacidad operativa de la Conuee*

- Lograr que la Conuee incremente su capacidad de vigilar la aplicación de la normativa vigente en materia de eficiencia energética a través de:
 - Promover la celebración de convenios de colaboración entre las dependencias y entidades APF con las IES para que estas realicen los diagnósticos y el desarrollo de sistemas de control y seguimiento.
 - Que las IES apoyen a la Conuee a impartir cursos de capacitación específicos para el personal de las dependencias y entidades de la APF.
 - Que las IES apoyen a la Conuee en la validación de la información cargada en el Sistema a través de la participación de pasantes en ingeniería.
 - Poner en marcha un programa inmediato de acreditación de UV para las NOM de eficiencia energética, a través de que las IES conjuntamente con la Conuee y la EMA establezcan diplomados o cursos de especialidad específicos para que sus egresados cuenten con la aprobación y acreditación correspondientes.
 - Aprovechar la infraestructura en laboratorios de las IES, y que conjuntamente con la Conuee y la EMA establezcan un programa de acreditación de laboratorios de prueba para las NOM de eficiencia energética, de manera que además de servir a la IES como áreas de formación académica les permitan generar ingresos adicionales.