

ELEMENTOS CLAVE PARA UNA BUENA GOBERNANZA DE LOS SISTEMAS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS CLIMÁTICAS

Equipo FIIAPP / **EUROCLIMA+**

Comunidad de Prácticas de
Monitoreo y Evaluación de Políticas Climáticas



Funded by
the European Union



FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA



PLATAFORMA REGIONAL
LEDS LAC
ESTRATEGIAS DE DESARROLLO RESILIENTE Y BAJO EN EMISIONES

1. Introducción

El presente documento expone y analiza algunos de los elementos que se han identificado como esenciales para construir los arreglos institucionales necesarios para lograr un correcto y efectivo seguimiento de la implementación de diferentes instrumentos de planificación climática.

A priori, los sistemas MRV/M&E para acciones climáticas deben cumplir dos funciones principales: rendición de resultados con el fin de reportar y medir avances respecto a los objetivos planteados, y a su vez facilitar el aprendizaje respecto al proceso mismo, que propicie una mejora continua respecto al desempeño climático.

El programa EUROCLIMA+ acompaña, a través de la Fundación FIIAPP, cuatro procesos nacionales de diseño o fortalecimiento de los procesos de monitoreo y seguimiento, en base a sus circunstancias nacionales, en Chile, Uruguay, El Salvador y Costa Rica. Los elementos que se presentan a continuación han sido inferidos de dichos procesos de acompañamiento a través de un análisis empírico.

2. ¿Qué entendemos por gobernanza?

En este contexto entendemos por gobernanza el tejido de instituciones y actores, con sus relaciones verticales y horizontales, leyes, normas, procedimientos y mecanismos que permiten gobernar sobre aquellas acciones comprometidas para alcanzar objetivos previamente acordados en el marco del cambio climático.

Para asegurar la gobernanza adecuada, se necesita no solo coherencia política entre sus partes y su entorno de política pública, sino también de un sistema de monitoreo, evaluación y reporte que sirva como insumo para mejorar la gobernanza.

Con el sistema de monitoreo y reporte se busca facilitar el seguimiento de avances de acciones de cambio climático, la medición de su eficacia y las mejoras en la gestión por parte de las instituciones responsables. El sistema de monitoreo y reporte es fundamental para una buena gobernanza del proceso. Indicadores y metas bien definidos, medidas priorizadas y buena coordinación son esenciales para un buen reporte de la información.

3. Elementos clave identificados en los arreglos institucionales

Los factores determinantes del éxito de la implementación de un sistema de MRV/M&E dependen en gran parte de una buena coordinación entre todas las instituciones involucradas. Éstas deben tener sus roles y responsabilidades claramente definidos para asegurar un buen flujo de información a todas las entidades que generan, reportan y verifican.

Los arreglos institucionales son necesarios para generar el mecanismo de coordinación interinstitucional y de flujos de información, que permita la implementación efectiva del Sistema de MRV/M&E. Esto incluye la realización de ajustes para el levantamiento y procesamiento de la información, descripción de puestos u otros requerimientos, así como arreglos legislativos o normativos.

Los principales elementos clave identificados son los siguientes:

ACTORES

Identificados

Es fundamental identificar todos los actores que están involucrados en el seguimiento del instrumento (sectoriales y en los diferentes niveles descentralizados, instituciones públicas, academia y sociedad civil).

Se ha identificado también esencial conocer la información (variables, datos) que de facto ya recogen las instituciones, y que pueden servir para el M&E de la política en cuestión. Esto puede permitir simplificar y abaratar los procesos de reporte. En el caso de Costa Rica, por ejemplo, se han identificado sobre 40 instituciones que estarán involucradas en el seguimiento de la Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático. La elaboración de un mapeo de actores con las organizaciones y actores clave de cada parte, describiendo qué hacen (sus roles) (y responsabilidades) se ha identificado como un paso relevante en dicho proceso. Asimismo, en El Salvador y Costa Rica, los procesos de diseño de los sistemas de seguimiento han contado con la realización de un mapeo de actores, al igual que al abordar el sector salud vinculado a Cambio Climático en Uruguay.

Participan

Las instituciones responsables de reportar los indicadores juegan un papel clave en el funcionamiento del sistema de monitoreo. Sin embargo, en ocasiones el sistema MRV/M&E es percibido como responsabilidad exclusiva de los Ministerios del Ambiente.

La falta de involucración en la definición del sistema puede constituir una barrera para que las instituciones asuman las responsabilidades y compromisos derivados del Sistema MRV/M&E.

Para asegurar la continuidad de los procesos se deberían institucionalizar los arreglos, de manera que el poder político reconozca la tarea y exista una buena definición de la misma, evitándose así problemas en su continuidad si se produce rotación de responsables/funcionarios.

Involucrar

Uno de los mayores desafíos es implicar a todas las partes interesadas en la definición del sistema de monitoreo y elaboración de indicadores debido a problemas de tiempo, disponibilidad, información, etc. Además, nos podemos encontrar con situaciones en las que, por ejemplo, la NDC ha sido competencia exclusiva del Ministerio de Medio Ambiente, y es necesario “presentarla” a las otras instituciones.

Cuando los procesos de definición de las metas se hacen desde el inicio con la participación de todos los actores, se asegura la apropiación y compromiso de los mismos.

Asimismo, es clave la apropiación del proceso a nivel político por parte de las instituciones.

ROLES Y ATRIBUCIONES

Funciones institucionales, roles y responsabilidades deben estar siempre claramente asignados.

Es clave que se especifique el rol que tiene cada institución en el seguimiento y reporte de la política o plan en cuestión. Esto implica disponer de claridad respecto al qué: funciones, responsabilidades y competencias.

Igual de importante es la asignación de dichos roles dentro de una institución, identificando a las personas que actúan como enlace para las funciones y tareas.

No se trata sólo de definir quien tiene que hacer qué, sino asegurar que los principales actores involucrados tienen claro qué tienen que hacer y cuándo reportar, ya que puede ocurrir que un indicador no pueda ser medido por una sola organización, y las instituciones responsables tienen que recibir aportaciones de las organizaciones contribuyentes. No siempre existen acuerdos específicos entre estas organizaciones contribuyentes, lo cual conlleva retrasos y una falta de reporte de la información.

En muchos casos hay instituciones que tienen un rol de “fuente principal de información” respecto a un indicador. Por ejemplo, cuando la atribución de lograr los resultados esperados recae sobre una institución. Este rol puede ser particularmente relevante, ya que supone la principal fuente de información para conocer el estado de implementación de un indicador y, en muchos casos, supone la agregación de información proporcionada por otras instituciones. En los resultados de uno de los talleres realizados para la revisión del seguimiento de su Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022 (PNACC), en el marco de EUROCLIMA+, con instituciones en Chile, se indicaban la falta de reglas claras de funcionamiento, responsabilidades y atribuciones, la falta de institucionalización de la participación de los ministerios sectoriales y de un eje rector que le dé más estructura.

PROCESO

Es clave que los protocolos disponibles para el proceso de recopilación, análisis y registro de los datos a través del tiempo estén bien definidos. Es fundamental entender cómo deben organizarse las diferentes instituciones para que la información fluya de tal manera que siempre esté actualizada, coordinada y validada.

La ausencia de un protocolo común de reporte puede provocar que la información se recoja de manera heterogénea, creando falta de consistencia en la información recopilada. Es necesaria la definición de reglas de funcionamiento y la estandarización del proceso de monitoreo.

En este aspecto, disponer de un “plan de monitoreo” puede ser fundamental. Además, realizarlo antes de la implementación, es mejor que tras el diseño o implementación de la política. De esta forma se favorece que los datos necesarios para evaluar la efectividad de la política sean recogidos. En el caso de Costa Rica y su PNACC, el diseño de la evaluación de la política se realiza ex-ante, conllevando que todos los actores conozcan los datos que tienen que recoger de antemano.

El proceso de monitoreo debe ser reconocido legalmente, institucionalizado. Se deben definir las responsabilidades y procesos institucionales que especifiquen el "qué", "quién", "cuándo" y "cómo" del proceso de monitoreo, incluyendo qué información debe ser recolectada, quién es responsable de recolectarla, cuándo debe ser recolectada, procedimientos para recolectarla y dónde debe ser almacenada.

Asegurar una alineación entre las diferentes obligaciones de reporte y proyectos en marcha, es clave para garantizar la recogida de información. Es el caso de Uruguay, con la implementación simultánea de diferentes procesos (CBIT, EUROCLIMA+, NDC invest y el BID) apoyando en la definición de sistemas de monitoreo en diferentes temáticas/niveles.

Otro elemento clave en el proceso de seguimiento y reporte es la agregación de la información: que estén definidas la forma de integrar la información (cómo agrupar y sumar los diferentes aportes). Esto es clave especialmente en mitigación (inventariabilidad de las acciones de mitigación). En Chile, por ejemplo, no se ha considerado un sistema de priorización para las medidas del PANCC, valorándose todas equivalentes y dando lugar a asimetrías, lo que dificultaba su medición ya que no todas tienen la misma relevancia.

La necesidad de contar con un proceso cíclico, que favorezca la retroalimentación de los actores y las mejoras en la formulación de las políticas, como se ha dado en Costa Rica, El Salvador o Uruguay, desarrollando talleres participativos para que cada sector decida cuál es la meta del sector o participando las instituciones en el pilotaje de la implementación del sistema de seguimiento.

Asimismo, los canales de comunicación entre las diferentes personas responsables deben estar definidos, así como la periodicidad y formatos para ello.

Para asegurar un buen sistema de MRV/ M&E se deben generar espacios de articulación interinstitucional para la coordinación técnica y política, que establezcan los acuerdos interinstitucionales pertinentes identificando niveles de responsabilidad, roles o funciones de sus miembros, que prevea la participación constante de sus instituciones para el levantamiento, procesamiento y reporte de la información. En este sentido, Chile dispone de un equipo técnico de MRV, que se conforma por todas las organizaciones que tienen un rol en acciones de mitigación y MRV. Actúa como canal de información y coordinación para la toma de decisiones alrededor de las reglas de contabilidad. Busca evitar la doble contabilidad. Integrar el enfoque top-down y bottom-up. El fin último es que todos calculen de forma coherente el mismo CO₂.

METODOLOGÍA

Metodologías y mecanismos comunes para implementar y reportar avances

Metodologías de cálculo unificadas, claras y que construyan en base a procesos de reporte ya instaurados en la medida de lo posible, que permitan generar información comparable y transparente, con indicadores inequívocos. Una de las brechas identificadas en el sistema de gobernanza del PANCC en Chile es la falta de metodologías, mecanismos y procedimientos comunes para implementar y reportar avances, y se propone la elaboración de guías con reglas y procedimientos internos y comunes según cada nivel y funciones. Los ejemplos de Costa Rica, con las fichas de indicadores sometidas a consulta, o el Diseño de indicadores,

lo más participativo posible en Uruguay, pensando en involucrar a actores que puedan opinar son ilustrativos a este respecto.

Es clave también analizar la posible convergencia de los procesos de reporte (nacionales, UNFCCC, agenda 2030, etc.), tanto en lo referido al alineamiento de los procesos nacionales de reporte, como también a los flujos ya creados para el reporte en el marco de Naciones Unidas. En el caso de Uruguay, con el desarrollo de Hojas metodológicas (se usa como base las creadas para el seguimiento de ODS) y El Salvador que, dentro del análisis FODA para la implementación del Sistema MRV, identificó como oportunidad los flujos de información existentes para los ODS.

En los casos analizados surge la casuística específica del seguimiento de la adaptación. En el caso de Costa Rica, una condición fundamental para la implementación y monitoreo de la PNACC es que las instituciones públicas del país incorporen efectivamente la adaptación al cambio climático en sus planes y presupuestos. Esta condición es uno de los supuestos más importantes en la Teoría de Cambio (TdC) de dicha política.

HERRAMIENTAS

Plataformas de reporte en formatos amigables, fáciles de usar y a ser posible interrelacionadas con otros sistemas de información/reporte para agilizar y no duplicar esfuerzos. Para sistematizar y automatizar el proceso de seguimiento del PANCC, Chile se propuso el uso de una plataforma de gestión integrada que permitiese llevar registro del proceso, además de compartir la información directamente entre los distintos actores involucrados. Finalmente se decidió no implementarla ya que requería un esfuerzo de recursos y tiempo para algo que no iba a durar mucho tiempo, teniendo ya otras plataformas en uso y que podría generar confusión.

El desafío está en que no difieran de los procesos que ya están en marcha para evitar tensiones, y que no interfiera con las plataformas que ya existan en el país. Para evitar esto puede ser interesante englobar o coordinar los diferentes sistemas de reporte que presentan los países, relacionados con medio ambiente y/o desarrollo sostenible.

RECURSOS

Recursos asignados / costes identificados

No siempre se asegura la financiación necesaria para la implementación y uso del sistema de MRV/M&E, poniendo en riesgo su mantenimiento en el tiempo. Debe existir un presupuesto asignado para la implementación y uso del sistema de MRV/M&E y tener establecido el coste.

Idealmente se han de estimar los costes de la medición y reservar el presupuesto necesario para llevarlo a cabo. En el caso de Chile, no se especificaba el coste de medir una variable o generar un dato. Se hizo una propuesta de elementos a incorporar en la ficha técnica utilizada para las medidas del PANCC de puntos como costo de implementación de la medida. En los talleres realizados se identificó la dificultad por parte de los participantes de estimar el costo

de implementación de una acción, ya que dicho cálculo requiere de una inversión inicial, además de que el costo de una acción puede variar en el tiempo.

Las capacidades están instaladas a diferentes niveles.

La capacitación técnica continua es fundamental para el éxito del sistema MRV/M&E. Para el uso de sistemas de MRV, es necesario tener conocimiento técnico tanto de mitigación, como de adaptación al cambio climático. Por ejemplo, respecto a metodologías de cálculo de emisiones de GEI, metodologías de análisis de vulnerabilidad y riesgo climático.

Una mayor capacitación técnica repercutirá también en la calidad de los datos y parámetros a recopilar contribuyendo al control de calidad y a la correcta interpretación de los resultados. En Chile y El Salvador se ha identificado una falta de personal capacitado y/o dedicado sobre todo a nivel descentralizado y/o sectorial. Hay una necesidad de desarrollar y mejorar capacidades en materia de cambio climático y sistemas MRV/M&E (definición de indicadores, establecimiento de metas, seguimiento de las políticas etc.) de manera continua. En ocasiones hay limitaciones de recursos humanos.

APROPIACIÓN

Empoderamiento por parte de las instituciones a cargo de la recogida de información

Es importante que los más altos niveles del gobierno estén implicados y apoyen este tipo de instrumentos y oficializar dicha implicación. Ciertos ministerios claves deberían tener mayor participación y compromiso.

El cambio de autoridades puede conllevar retrasos para el diseño e implementación del Sistema MRV/M&E, en cuanto que se requiere revalidar avances y acuerdos alcanzados en la administración preliminar.

Igualmente es interesante la idea de cerrar el círculo y que la información que se recoge de abajo hacia arriba sea devuelta transformada, llegando así el resultado obtenido a las personas involucradas en el proceso de recogida de información para el monitoreo de unos resultados superiores.

En parte, el éxito en la implementación va a depender de la utilidad y relevancia que perciban las instituciones respecto al proceso.

En el caso de Costa Rica y el sistema de M&E de la Política Nacional de Adaptación, uno de los principales retos es la atribución de resultados a las acciones individuales. Mediante los diagramas de la Teoría de Cambio será posible dar seguimiento y demostrar las contribuciones de las instituciones y actores con insumos (inputs) y procesos que ayudaron en orden lógico al logro de resultados. Asimismo, mediante el uso del diagrama de la teoría de cambio se podría facilitar el manejo adaptativo, se fomentaría el aprendizaje institucional y la rendición de cuentas cuando se analice el por qué se lograron o no los resultados esperados, y sería posible identificar y analizar cuáles fueron los supuestos asociados a los impactos

Creación de canales para la socialización y difusión de resultados. No siempre se tiene en cuenta la importancia de socializar los resultados obtenidos. Una vez que se obtienen los

resultados, se debe traducir la información técnica en mensajes claros que puedan ser comunicados a los sectores y a la ciudadanía, como mensaje incentivador para apoyar las políticas de cambio climático.



euroclimaplus.org

fiiapp.org

ledslac.org