

Estudio de Caso

México: Experiencia de la Evaluación en Políticas Climáticas

México: Experiencia de la Evaluación en Políticas Climáticas

Estudio de Caso

Diciembre 2019

Autores

Aida Figari y Ximena Gómez, Secretaría de LEDS LAC

Diagramación

Hernán Marín, Libélula, Secretaría de LEDS LAC

Agradecimientos

Marco Antonio Heredia Fragoso, Coordinación de Evaluación/INECC

Este producto ha sido elaborado en el marco de la Comunidad de Práctica sobre Monitoreo y Evaluación de Políticas Climáticas, apoyada por FIIAPP en el componente de Gobernanza Climática de EUROCLIMA+ con apoyo de la Plataforma LEDS LAC.

Tabla de contenidos

1	Resumen Ejecutivo	5
2	Antecedentes	5
2.1	Marco Normativo	5
2.2	Marco institucional	7
3	Evaluación de la Política Climática	7
3.1	Arreglos institucionales y actores relevantes	7
3.2	Cómo se lleva adelante la evaluación	9
3.2.1	Criterios	10
3.2.2	Tipos	10
3.3	Resultados y Divulgación	11
4	Resultados y recomendaciones de la evaluación	14
4.1	Resultados	14
4.2	Recomendaciones	15
4.3	Próximos pasos	16
5	Principales desafíos y lecciones aprendidas	16
5.1	Principales desafíos identificados	16
5.2	Lecciones aprendidas	17
6	Referencias	18
6.1	Documentación bibliográfica	18
6.2	Entrevistas a Actores Clave	18
6.3	Enlaces de interés	18

Información General

País: México

Organización que lidera: Coordinación de Evaluación, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)

Enfoque: Evaluación de políticas de cambio climático

Sectores involucrados: Medio Ambiente, Cambio Climático, Hacienda, Evaluación de Políticas.

Período: 2010-2018

Fecha de redacción: Diciembre, 2019

Acrónimos

ASF: Auditoría Superior de la Federación

AT-CC: Anexo Transversal del PEF de Cambio Climático

C3: Consejo de Cambio Climático

CGCCEPMA: Coordinación General de Cambio Climático para la Evaluación de las Políticas de Mitigación y Adaptación

CICC: Comisión Intersecretarial de Cambio Climático

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

ENCC: Estrategia Nacional de Cambio Climático

INECC: Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

LAC: Latinoamérica y Caribe

LGCC: Ley General de Cambio Climático

NDC: Contribución Nacionalmente Determinada

PECC: Programa Especial de Cambio Climático

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación

PNCC: Política Nacional de Cambio Climático

Pp: Programa Presupuestario

SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

SFP: Secretaría de Función Pública

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SINACC: Sistema Nacional de Cambio Climático

1 Resumen Ejecutivo

La Ley General de Cambio Climático en México establece que la Política Nacional de Cambio Climático debe ser evaluada con una frecuencia bianual, a través de una Coordinación de Evaluación conformada por seis consejeros y consejeras sociales y la titular del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC). La primera experiencia de evaluación ha tenido lugar durante los años 2015 y 2017 durante los cuales se han elaborado los lineamientos y elementos conceptuales para la evaluación. Los primeros instrumentos de la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC) evaluados fueron el presupuesto federal dirigido a la mitigación y adaptación al cambio climático, conocido como “Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en Cambio Climático (AT-CC)”, y el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2014-2018. A partir de este ejercicio, se identifican como principales desafíos de la evaluación, la transversalidad de las acciones y la coordinación entre los diferentes actores en el orden federal, estatal y municipal para articular las políticas climáticas.

Como principales lecciones aprendidas encontramos que contar con una base normativa robusta, así como con un proceso de construcción participativa y la rigurosidad de la metodología de evaluación son factores clave para una evaluación eficaz, relevante y útil de la política; mientras que, un presupuesto claro y transparente, es una condición fundamental para obtener resultados producto de la implementación de la política en mitigación y en adaptación al cambio climático.

2 Antecedentes

2.1 Marco Normativo

La Ley General de Cambio Climático (LGCC), en vigor desde el año 2012, establece los objetivos de la política de mitigación y adaptación al cambio climático considerando los diferentes temas y sectores que contribuyen e intervienen en la mitigación y la adaptación al cambio climático. La LGCC es el marco jurídico para las acciones de mitigación y adaptación de cambio climático de los tres niveles de gobierno. La LGCC establece además los principios de la política de cambio climático y plantea los instrumentos de planeación (la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático y los programas estatales), de financiamiento, de información y de evaluación, entre otros (ver tabla 1). La LGCC fue revisada en el año 2018 para incorporar las bases necesarias para el cumplimiento del Acuerdo de París y la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC por su sigla en inglés).

En el año 2013, se publicó la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC). La ENCC es el instrumento rector de la política nacional de cambio climático. Establece una visión a 10, 20 y 40 años (Visión 10-20-40) que define los pilares de la política nacional de cambio climático divididos en tres grandes ejes: la adaptación, la mitigación/desarrollo bajo en emisiones y la construcción de políticas de cambio climático.

El Programa Especial de Cambio Climático (PECC) es el instrumento que conforme a la LGCC establece las acciones y proyectos que la administración pública de nivel federal debe llevar adelante para implementar la ENCC. La versión vigente corresponde al periodo 2014-2018 está compuesto por cinco objetivos y 77

líneas de acción en adaptación, 81 líneas de acción en mitigación y 41 líneas de acción para la construcción de políticas públicas.

En su Contribución Nacionalmente Determinada (NDC, por sus siglas en inglés), México se ha comprometido a reducir 22% de sus emisiones de gases de efecto invernadero y el 51% de sus emisiones de carbono negro al 2030 de forma no condicionada. Este compromiso podría llegar hasta el 36% condicionado a la adopción de un acuerdo internacional que incluya un precio internacional del carbono, ajustes de aranceles por contenido de carbono, cooperación técnica, acceso a recursos financieros de bajo costo y a transferencia de tecnología, todo ello en una escala equivalente con el reto del cambio climático global.

Tabla 1. Instrumentos de política de cambio climático en los tres órdenes de gobierno

(Adaptado de la 6ta Comunicación Nacional)

Nacional		Federal	Estatal	Municipal
Marco jurídico	Ley General de Cambio Climático (LGCC)	Las facultades y obligaciones de autoridades federales se encuentran en la LGCC	Leyes estatales en materia de cambio climático	Las facultades y obligaciones de autoridades municipales se incluyen en la LGCC
Planeación	Estrategia Nacional de Cambio Climático Plan Nacional de Adaptación Contribuciones Nacionalmente Determinadas	Programa Especial de Cambio Climático	Programas Estatales de Cambio Climático	Programas Municipales en materia de cambio climático
Arreglos institucionales	Sistema Nacional de Cambio Climático Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático	Comisión Intersecretarial de Cambio Climático Consejo de Cambio Climático	Comisiones estatales intersecretariales de cambio climático	
Evaluación	Coordinación de la Evaluación	Coordinación de la Evaluación del INECC	Procedimientos de evaluación de programas estatales	Procedimientos de evaluación de programas municipales

2.2 Marco institucional

México ha puesto en marcha un **Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC)** orientado a propiciar sinergias para enfrentar la vulnerabilidad y los riesgos del país y establecer las acciones prioritarias de mitigación y adaptación al cambio climático. El SINACC mexicano se compone por la **Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC)**, las **autoridades encargadas de cambio climático en las Entidades Federativas**, las **Asociaciones de Autoridades Municipales**, representantes de la **Cámara de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión**, el **Consejo de Cambio Climático (C3)**, y el **Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)**, en el cual interactúa la **Coordinación de Evaluación**.

En este mismo sentido, este ordenamiento contempla la evaluación periódica y sistemática de la Política Nacional de Cambio Climático, a través de la Coordinación de Evaluación la cual, junto con el INECC, participan en el Sistema Nacional de Cambio Climático.

3 Evaluación de la Política Climática

La evaluación de la política climática implica hacer una valoración del grado de avance con miras a cumplir los objetivos de adaptación y de mitigación establecidos en la LGCC (arts. 101 y 102), a través de los mecanismos de la política climática en donde se encuentran de manera más destacada la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) y los programas estatales y municipales. La evaluación puede incluir instrumentos de planeación como los ya descritos, así como otros de índole regulatoria y normativos, de gestión, de información para la toma de decisiones así como instrumentos económicos.

3.1 Arreglos institucionales y actores relevantes

Los responsables directos de la evaluación de la política climática son:

- **Coordinación de Evaluación:** Se integra por la persona titular del INECC y seis Consejeras y Consejeros Sociales, representantes de la comunidad científica, académica, técnica e industrial. Cumple el rol de Junta Directiva, dando orientación y opinión técnica en el proceso de evaluación. La Coordinación de Evaluación tiene el mandato de la LGCC de valorar y proponer modificaciones, adiciones, o la reorientación total o parcial de la política climática.
- **Coordinación General de Cambio Climático para la Evaluación de las Políticas de Mitigación y Adaptación (CGCCEPMA) del INECC:** Cumple las funciones de Secretaría Técnica en el proceso de evaluación de la política climática. Es la instancia encargada de dar seguimiento a la implementación del Programa de Trabajo de la Coordinación de Evaluación y a los acuerdos y procesos técnicos, administrativos y de seguimiento y gestión de las evaluaciones.

Cabe resaltar que al ser parte del INECC, la CGCCEPMA cuenta con un respaldo político de alto nivel, dado que el INECC es la entidad nacional especializada en temas de cambio climático, adscrita a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Este arreglo institucional también le da un sólido respaldo técnico y acceso a información especializada y de coordinación y vinculación con otras áreas técnicas del INECC, permitiendo fluidez en la ejecución de actividades.

- **Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC):** Genera e integra conocimiento técnico y científico para la formulación, conducción y evaluación de políticas públicas que conlleven a la protección del medio ambiente, crecimiento verde, así como la mitigación y adaptación al cambio climático en el país.

Figura 2. Arreglo institucional INECC (2018)



Las principales Secretarías que se articulan con la evaluación de las políticas climáticas son:

- **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT):** Incorpora en los diferentes ámbitos de la sociedad y de la función pública, criterios e instrumentos que aseguren la óptima protección, conservación y aprovechamiento de los recursos naturales. Sirve como Secretariado Técnico de la Comisión Intersecretarial y del Sistema Nacional de Cambio Climático.
- **Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP):** Propone, dirige y controla la política del Gobierno Federal en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingresos y deuda pública. De igual forma, se encargan de instrumentalizar el Sistema de Evaluación del Desempeño, previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria así como en los Presupuestos de Egresos de la Federación. La SHCP tiene un especial interés por los resultados de la evaluación de las políticas en general, para tomar decisiones en la asignación de recursos públicos de manera eficiente.
- **Secretaría de la Función Pública (SFP):** Vigila las actividades de los servidores públicos federales, determina la política de compras de la Federación, audita el gasto de recursos federales y coordina a los órganos internos de control en cada dependencia federal, entre otras funciones. Están interesados en la evaluación de las políticas climáticas, como insumo para las auditorías que realizan.

Otros organismos relevantes en la evaluación de la política climática son:

- **Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL):** genera información sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza. Es importante resaltar el enfoque de Presupuesto Basado en Resultados, bajo el cual trabaja el sector público mexicano. Este enfoque plantea un mecanismo de evaluación de desempeño con dos actores principales. En primer lugar, la

SHCP, la cual da seguimiento al uso de recursos públicos, y en segundo lugar, el CONEVAL, encargado de dar seguimiento a las políticas de desarrollo social. Asimismo, las políticas de cambio climático son consideradas políticas sociales en la medida que contribuyen a la realización del Derecho a un Medio Ambiente Sano para el Bienestar y por ende una mejor calidad de vida para la población.

En este sentido, la CGCCEPMA y el CONEVAL interactúan en doble vía. Por un lado, la CGCCEPMA mantiene informado al CONEVAL de sus actividades, lineamientos, y procesos, mientras que el CONEVAL brinda acompañamiento técnico durante la evaluación.

- **Auditoría Superior de la Federación (ASF):** Órgano técnico de la Cámara de Diputados encargado de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales.

La ASF cobró interés en las evaluaciones de la Política Nacional de Cambio Climático al haberse evaluado el anexo transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de cambio climático. De los hallazgos, resultados y recomendaciones de dicha evaluación, la ASF inició 22 auditorías a diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal. Es decir, la información que se genera por parte de la Coordinación de Evaluación es útil para que esta instancia de fiscalización y auditoría, enfoque su acción y fortalezca sus resoluciones y determinaciones de auditoría a la Cuenta Pública.

3.2 Cómo se lleva adelante la evaluación

De acuerdo con la LGCC, la evaluación de la PNCC debe realizarse cada dos años. La Coordinación de Evaluación puede realizarla por sí misma o mediante organismos evaluadores independientes tales como instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas.

Siguiendo las mejores prácticas internacionales en materia de evaluación para el desarrollo de su labor, la Coordinación de Evaluación ha identificado la materia evaluable en materia de cambio climático siguiendo la definición de política de cambio climático contenida en los “Lineamientos y criterios específicos para la evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático”¹. Este instrumento fue aprobado en 2016 por el Consejo de Cambio Climático, la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Conforme a los lineamientos y criterios, la Política Nacional de Cambio Climático se define en los siguientes términos:

Conjunto de intervenciones públicas desarrolladas por los tres órdenes de gobierno que contribuyen a reducir las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero y transitar hacia una economía baja en carbono, así como también, a disminuir la vulnerabilidad y fortalecer la adaptación de la población, los ecosistemas y los sistemas productivos ante los efectos del cambio climático.

Los lineamientos y criterios específicos para la evaluación tienen un fundamento de ley al encontrarse contemplados por el artículo 100 de la Ley General de Cambio Climático. Esta definición ha permitido a la

¹ https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/90373/CGCEPMACC_2016_Lineamientos_y_criterios_evaluacion_PNCC.pdf

Coordinación de Evaluación establecer el ámbito de la política climática, así como el propio fin de la política climática y las condiciones necesarias para alcanzar el fin de dicha política en la Teoría del Cambio de la Política Nacional de Cambio Climático, cuya narrativa se encuentra disponible en línea en la página del INECC².

Adicionalmente a los lineamientos y criterios, la Coordinación de Evaluación ha establecido un Código de Ética³ el cual establece los principios y reglas de conducta que sus integrantes suscriben en el desempeño de su labor. Los principios que rigen la conducta de las y los integrantes de la Coordinación de Evaluación son: integridad, honestidad, equidad, responsabilidad, respeto por las personas, imparcialidad, competencia, representatividad y transparencia.

3.2.1 Criterios

Los criterios para definir las políticas a evaluar son:

- Relevancia estratégica para el cumplimiento de los objetivos de la política de mitigación y adaptación al cambio climático;
- Recursos asignados a la política;
- Factibilidad de la evaluación, según la disponibilidad de información, calidad de los datos, entre otros;
- Utilidad de la evaluación, buscando que los resultados sean relevantes y oportunos;
- Otros que determine la Coordinación.

3.2.2 Tipos

Los tipos de evaluación que se han definido son:

- Evaluación de diseño: Analiza la pertinencia de objetivos y la ruta para lograrlos.
- Evaluación de procesos: Analiza la eficiencia y eficacia de la implementación para cumplir con los objetivos de mitigación y adaptación.
- Evaluación de resultados: Analiza aportes a la mitigación o adaptación al cambio climático, factores que permiten u obstaculizan logro de los resultados, calidad de la información y rigurosidad de las metodologías.
- Evaluación de impacto: Analiza los efectos de largo plazo y cambios atribuibles al instrumento evaluado, en el contexto de la PNCC.
- Evaluación estratégica: Se aplica a un conjunto de instrumentos de política que contribuyen a uno o varios de los objetivos de la PNCC, para analizar la coherencia entre ellas y su articulación. Este tipo de evaluación puede comprender instrumentos de política de diferentes sectores y niveles de gobierno.
- Evaluación específica: Otro análisis que no está incluido entre los tipos anteriores y que haya sido priorizado por la Coordinación según los criterios descritos anteriormente.

Los instrumentos susceptibles de evaluación se muestran en la siguiente figura:

² https://www.qob.mx/cms/uploads/attachment/file/324668/TdC_NARRATIVA_version_final_100518.pdf

³ <https://www.qob.mx/inecc/documentos/codigo-de-etica-de-la-coordinacion-de-evaluacion>

Figura 1. Instrumentos susceptibles de evaluación



Fuente: INECC, 2018

Adicionalmente a estos instrumentos, la Coordinación de Evaluación ha adoptado un Reglamento Interno⁴ para garantizar una debida toma de decisiones y asegurar el cumplimiento de los principios contenidos en su Código de Ética.

3.3 Resultados y Divulgación

Una vez que se ha valorado la evidencia y los insumos para establecer hallazgos que permitan formular resultados y recomendaciones, la Secretaría Técnica de la Coordinación de Evaluación envía dicho informe a expertos nacionales e internacionales para asegurar la robustez técnica y metodológica de la evaluación, así como la congruencia y consistencia de sus resultados y recomendaciones con los términos de referencia. Junto con el proyecto de evaluación, se comparte un documento denominado documento de enfoque.

El documento de enfoque es un documento público que se formula antes de la evaluación. En él se establece con claridad el ámbito, objetivo, resultados esperados y preguntas que guiarán la evaluación. De tal forma, las partes interesadas e involucradas en la evaluación conocen perfectamente bien los temas y las preguntas que se abordarán con la evaluación, así como la metodología que se empleará para obtener insumos y valoraciones en el curso de la evaluación, así como los tiempos programados para la evaluación y los principales actores que intervendrán en el proceso de evaluación. Los documentos de enfoque de las

⁴[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/218708/Reglamento Interior de la Coordinacion de Evaluacion.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/218708/Reglamento_Interior_de_la_Coordinacion_de_Evaluacion.pdf)

evaluaciones desarrolladas por la Coordinación de Evaluación se encuentran disponibles en línea en el sitio web del INECC⁵.

Una vez que el informe preliminar de evaluación ha sido revisado por expertos nacionales e internacionales, la Secretaría Técnica de la Coordinación de Evaluación atiende los comentarios recibidos y prepara un informe final para la revisión o, de ser el caso, para su aprobación en una sesión expresa para tal fin.

Una vez aprobado por las y los integrantes de la Coordinación de Evaluación, el informe de evaluación que contiene los resultados y las recomendaciones realizadas se entrega a los integrantes del SINACC, con el fin de ser utilizados para realizar mejoras por el Ejecutivo Federal, gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios. Por Ley, dichos resultados y recomendaciones se entregan a la Cámara de Diputados y la de Senadores. La publicación y difusión de resultados se realiza a través del Diario Oficial de la Federación y el Sistema Nacional de información sobre Cambio Climático en la página de País sobre Cambio Climático.

⁵https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/162205/Documento_de_enfoque_evaluacion_Anexo_16_PEF.pdf
, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/162204/Documento_de_enfoque_evaluacion_PECC.pdf

Caja 1. Aplicación de la metodología de evaluación

Instrumento evaluado: Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación (AT CC)

Un ejemplo de la aplicación de los lineamientos de la metodología de evaluación se ha llevado a cabo para la Evaluación del Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación (AT-CC). Para este caso, la evaluación se desarrolló a través de un proceso participativo que duró un año y medio y constó de las siguientes etapas:

Proceso de construcción de la metodología de evaluación de la política climática



1. **Etapa conceptual:** Dado el grado de complejidad del cambio climático, la evaluación utilizó como marco de referencia el enfoque de la “teoría del cambio”, metodología de frontera para la evaluación de políticas, recomendada para evaluar cuestiones complejas, cuyas intervenciones incluyen una gran cantidad de variables, sectores y la participación de los tres órdenes de gobierno. En el contexto nacional, esta metodología facilita la identificación de las condiciones necesarias para alcanzar los objetivos de la política climática de largo plazo y dar trazabilidad a dichas condiciones en una cadena causal. Los integrantes de la Coordinación de Evaluación se reunieron en un Taller sobre la Teoría del Cambio de la PNCC, que contó con la participación de 45 personas de 19 dependencias. El taller tuvo lugar en el 2015 y permitió la definición de la materia evaluable de la Coordinación de Evaluación.
2. **Estudio de factibilidad:** Con los insumos de la primera etapa, en el 2016 se realizó un estudio para determinar la evaluabilidad del instrumento que gestiona el presupuesto federal en materia de cambio climático, conocido como “Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en Cambio Climático – AT-CC”, el cual sería el primer elemento de la política a ser evaluado. El estudio se valió además de 10 entrevistas y fue un proceso que duró 6 meses. Esta etapa tuvo como resultados el Estudio de factibilidad de evaluación del AT-CC y el conocimiento del estado del arte respecto de la conformación de instrumentos utilizados en el mundo del financiamiento climático.
3. **Talleres participativos:** Con el fin de diseñar las preguntas rectoras para las evaluaciones del Programa Especial de Cambio Climático y del AT-CC, el INECC y la Coordinación de Evaluación implementaron dos talleres participativos. Estos talleres implicaron la interacción con los actores clave en la evaluación y conocer sus necesidades de información. Los talleres contaron con la participación de más de 50 personas de las diferentes dependencias participantes de la Comisión

Intersecretaría de Cambio Climático (CICC). Las preguntas rectoras resultantes fueron las cuatro que se listan a continuación y cada una fue desarrollada con la definición de preguntas específicas.

- i. ¿El proceso de integración del Anexo transversal es eficaz para identificar los programas presupuestarios (Pp) que abonan a los objetivos y las metas de la Política Nacional de Cambio Climático y la proporción de sus recursos que contribuye a estos objetivos?
- ii. ¿En qué medida los Pp incluidos en el Anexo transversal como resultado del proceso referido en la pregunta 1 son pertinentes con respecto a los objetivos y las metas de la Política Nacional de Cambio Climático?
- iii. ¿Cuál es la vinculación entre el PECC y el Anexo transversal? ¿Hasta qué grado son complementarios o consistentes?
- iv. ¿En qué medida el seguimiento y la evaluación del desempeño de los Pp incluidos en el Anexo Transversal son útiles para evaluar su contribución a los objetivos y las metas de la Política Nacional de Cambio Climático?

Dichas preguntas a su vez incluyeron preguntas subsidiarias que se encuentran disponibles en el documento de enfoque disponible en línea⁶.

4. **Etapas de entrevistas:** Se realizó un amplio proceso de entrevistas para asegurar la representatividad significativa de los resultados. Se realizaron entrevistas presenciales, *focus groups* y entrevistas electrónicas. Estas actividades aportaron información sobre el diseño, los procesos (financiamiento, coordinación institucional y seguimiento) y los resultados del programa. También permitió identificar los principales factores que favorecen o dificultan la implementación y la disponibilidad presupuestal para el cumplimiento de las metas establecidas.
5. **Documento de enfoque:** El documento de enfoque define los objetivos y alcances de la evaluación, para clarificar las expectativas de las partes interesadas, tales como las dependencias que conforman la CICC y los integrantes del C3.
6. **Análisis de gabinete.** La última etapa del proceso, el análisis de gabinete, tuvo lugar en el segundo semestre de 2016 y se realizó con un grupo de consultores. Esta etapa consistió en la revisión de los documentos disponibles sobre el diseño, los procesos y los resultados del AT-CC. Esta revisión tuvo como resultados los insumos para sistematizar los hallazgos y resultados de la evaluación. Los borradores finales fueron presentados a los miembros del SINACC y los informes finales de la evaluación, aprobados por la Coordinación de Evaluación, se presentaron al Congreso de la Unión.

4 Resultados y recomendaciones de la evaluación

4.1 Resultados

Al 2018, se tienen resultados de la evaluación del Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en materia de cambio climático (ATCC) y del Programa Especial de Cambio Climático. El Programa Anual de Evaluación 2018 incluye la evaluación de la implementación de la política subnacional

⁶ https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/162205/Documento_de_enfoque_evaluaci_n_Anexo_16_PEF.pdf

en materia de mitigación (generación de energía eléctrica, transporte y residuos sólidos urbanos) y de adaptación (capacidades de los municipios más vulnerables) al cambio climático.

Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación (AT CC)

México cuenta con una base legal sólida que permite identificar al AT-CC como una condición necesaria para el cumplimiento de los fines de la PNCC. Su creación a partir del Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 se considera un avance fundamental para programar el gasto público en esta materia. No obstante, su diseño no considera criterios transversales de cambio climático documentados y aplicados de manera sistemática. Esto obstaculiza conocer la focalización del gasto público en el logro de los objetivos de la PNCC, así como su seguimiento y evaluación.

No se identificaron consensos básicos entre las áreas sustantivas que ejecutan los programas y las áreas administrativas que planean y programan los recursos para el proceso de asignación y aplicación del gasto. Por otra parte, se identificó que el SINACC y la CICC deben redoblar sus esfuerzos para la coordinación, concertación y toma de decisiones para transversalizar el gasto público dirigido a la PNCC.

Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018

El PECC ha sido desarrollado en base a una sólida base legal respaldada por la Ley General de Cambio Climático, cumpliendo con la mayoría de los elementos requeridos por ella. No obstante, carece de presupuestos bien definidos y de un sistema robusto de monitoreo, reporte y verificación (MRV).

La elaboración, implementación y seguimiento del PECC no ha contado con un adecuado nivel de participación de los miembros del Sistema Nacional de Cambio Climático. Del mismo modo, su metodología de seguimiento y la calidad de información que se obtiene, dificulta identificar con claridad su aporte al logro de los objetivos de la Política Nacional de Cambio Climático. Respecto al nivel de avance de sus líneas de acción, 43% son las que se han cumplido en tiempo y forma, mientras que el 28% presentan retrasos y aquellas que no han reportado avances o han sido canceladas, alcanzan el 29%.

Se identificó la carencia de congruencia del AT-CC y el PECC y la necesidad de contar con mecanismos que aseguren un seguimiento y monitoreo del gasto público en cambio climático y no solamente financiero sin considerar los avances en cambio climático. La evidencia recabada sobre el proceso de diseño, integración y seguimiento no permite conocer de qué manera dicho instrumento contribuye a disminuir la vulnerabilidad, aumentar la capacidad de adaptación y descarbonizar la economía nacional. Por otra parte, a pesar de los avances en materia de transparencia presupuestaria, la información pública gubernamental disponible sobre el AT-CC no permite conocer los espacios de oportunidad para la participación social informada en el diseño, la integración y el seguimiento de este anexo.

4.2 Recomendaciones

De manera general, entre las principales recomendaciones derivadas de la evaluación del AT CC y el PECC, encontramos:

- **Diseño de criterios de transversalidad:** Desarrollar criterios de transversalidad e integralidad para contribuir en la definición del gasto público en cambio climático en los diferentes niveles de gobierno.

- **Reforma energética y política internacional:** Tomar en cuenta en los próximos PECC y AT CC los alcances derivados de la reforma energética y los compromisos adoptados por México, particularmente en el Acuerdo de París y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030.
- **Fortalecimiento de la articulación de actores:** Fortalecer el funcionamiento tanto de la CICC como del SINACC mejorando los mecanismos de colaboración, seguimiento y coordinación.
- **Congruencia multinivel:** Atender la congruencia y complementariedad de los presupuestos federales, estatales y municipales en el cumplimiento de los objetivos de la PNCC y de los compromisos internacionales de México en la materia.

4.3 Próximos pasos

Con el propósito de fortalecer la política mexicana de cambio climático y contribuir con las lecciones para la región Latinoamericana, el INECC y la Coordinación de Evaluación están comprometidos con la búsqueda de la mejor información y recursos e indicadores, que le permitan realizar evaluaciones con la mayor rigurosidad y calidad.

Las siguientes evaluaciones a realizar se enfocan en la implementación de la política de mitigación y de adaptación en temas clave como generación de energía eléctrica, transporte, residuos y de capacidades para enfrentar la vulnerabilidad al cambio climático. Con esta evaluación se busca identificar de qué forma se toma en cuenta la variable climática en el orden municipal (en el sector de residuos), estatal (en sector transporte) y federal (en el sector de energía) en términos de mitigación; mientras para evaluar el enfoque de adaptación, se considerarán las capacidades para atender los riesgos y daños causados por el cambio climático⁷.

Además, se prevee que los resultados de esta evaluación sean muy representativos a la situación general de la región Latinoamérica y Caribe (LAC).

5 Principales desafíos y lecciones aprendidas

5.1 Principales desafíos identificados

- **Tecnicismo del cambio climático:** La política climática tiene un alto contenido técnico con el cual los sectores involucrados en la implementación y seguimiento no necesariamente están lo suficientemente familiarizados. Esto aún es un desafío para armonizar adecuadamente los diferentes elementos de la política nacional de cambio climático en México. En este sentido, es necesario desarrollar y utilizar metodologías de frontera en los diferentes ámbitos del ciclo de políticas públicas y considerar desde las fases de diseño, que las intervenciones públicas estarán sujetas a evaluación.

⁷ Al momento de revisar el presente documento, los resultados y recomendaciones de la evaluación referida han sido publicados en los siguientes enlaces: <https://www.gob.mx/inecc/documentos/evaluacion-estrategica-del-avance-subnacional-de-la-politica-nacional-de-cambio-climatico> y https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5549585&fecha=05/02/2019.

- **Política nacional e internacional:** Un desafío latente es la interacción adecuada entre la política climática nacional e internacional. Los principales compromisos internacionales vinculados a la política climática nacional se derivan del Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En este contexto, es necesario tener claridad de los puntos de encuentro entre la política nacional y estos compromisos internacionales, lo cual todavía es un objetivo por alcanzar.
- **Garantizar la sostenibilidad:** Aún es un desafío pendiente el fortalecimiento e independencia de la Coordinación de Evaluación en el tiempo. Si bien, actualmente hay voluntad política, esta no está garantizada a largo plazo, frente a cambios en la administración. Esto se debe a que no hay un presupuesto específico para esta evaluación. Para garantizar la sostenibilidad se requiere un fortalecimiento de recursos humanos y económicos. Actualmente se ha venido trabajando con el presupuesto destinado a las actividades de investigación, las cuales puede que estén relacionadas, pero son diferentes al proceso de evaluación.

5.2 Lecciones aprendidas

- **Construcción participativa de la metodología de evaluación:** El involucramiento de varios sectores y especialistas en el desarrollo de la metodología de evaluación de la política climática, permitió un consenso e involucramiento enriquecido. Al haber permitido los aportes de diferentes órdenes y agentes de la sociedad, la metodología ha resultado confiable, relevante y útil; reduciendo la oposición a los resultados obtenidos.
- **Rigurosidad metodológica:** La elaboración de la metodología de evaluación de la política climática en México, se caracterizó por su rigurosidad técnica. Desde el inicio, en la etapa conceptual con el enfoque de la Teoría de Cambio, hasta la última etapa de análisis de gabinete, hubo robustez metodológica y la utilización del mejor conocimiento disponible que permitieron resultados claros y contundentes en las evaluaciones.
- **Presupuesto claro y transparente.** La implementación de políticas requiere de un presupuesto claro y transparente para que sea efectiva. Evaluar el presupuesto destinado a asuntos relacionados al cambio climático, permite conocer el estado y avance de medios indispensables para la implementación de la política climática. Un presupuesto desarticulado de los objetivos de la política puede ser una traba para la obtención de los resultados esperados, por lo que el presupuesto o más ampliamente, el financiamiento, debería ser un indicador clave de la Política Nacional de Cambio Climático.
- **Respaldo técnico y político del arreglo institucional.** El contar con un mandato legal expreso, así como formar parte del INECC ha permitido que la CGCCEPMA cuente con mayor fluidez en el acceso a información, así como del respaldo técnico de los especialistas del Instituto y del respaldo político para la implementación de las evaluaciones.
- **La evaluación técnica es insumo para fiscalizadores y auditores.** Contar con una instancia técnica para evaluación de cambio climático, como lo es la CGCCEPMA, permite a fiscalizadores y auditores realizar mejor su labor. Estos pueden contar con los resultados de las evaluaciones para complementar su trabajo, permitiéndoles un mejor entendimiento de las políticas especializadas en este tema.

6 Referencias

6.1 Documentación bibliográfica

- Webinar LEDS LAC (2018). Monitoreo y Evaluación de Políticas Climáticas: Avances y retos en Latinoamérica. <https://goo.gl/8oLWdf>
- Programa de Trabajo 2015 – 2018 de la Coordinación de Evaluación del PNCC. <https://goo.gl/BhBG6J>
- Código de Ética de la Coordinación de Evaluación <https://goo.gl/hDoX7o>
- Estrategia Nacional de Cambio Climático de México - ENCC. <https://goo.gl/NP4YcP>
- Contribuciones Nacionales Determinadas. <https://goo.gl/34i6R3>
- Lineamientos y Criterios de Evaluación de la PNCC. <https://goo.gl/5zT5V4>
- Sexta Comunicación Nacional sobre Cambio Climático. <https://cambioclimatico.gob.mx/sexta-comunicacion/>
- Documento de enfoque para la evaluación del AT-CC. <https://bit.ly/2IBo4aD>
- Documento de enfoque para la evaluación del PECC 2014-2018. <https://goo.gl/sPwkCQ>
- Informe Final de la Evaluación Estratégica del PECC 2014-2018. <https://goo.gl/c6DAR4>
- Lineamientos y criterios específicos para la evaluación de la política nacional de cambio climático. <https://bit.ly/2uZUSC5>
- Teoría del Cambio de la Política Nacional de Cambio Climático. <https://bit.ly/2Hre13k>
- Reglamento Interno de la Coordinación de Evaluación <https://goo.gl/hDoX7o>
- Evaluación Estratégica del Avance Subnacional de la Política Nacional de Cambio Climático. <https://www.gob.mx/inecc/documentos/evaluacion-estrategica-del-avance-subnacional-de-la-politica-nacional-de-cambio-climatico>

6.2 Entrevistas a Actores Clave

Nombre	Posición	Institución
Marco Antonio Heredia Fragoso	Coordinador General de Cambio Climático para la Evaluación de Políticas de Mitigación y Adaptación y Secretario Técnico de la Coordinación de Evaluación.	INECC

6.3 Enlaces de interés

- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático- INECC. <https://www.gob.mx/inecc>
- Coordinación de Evaluación de la PNCC. <https://goo.gl/hDoX7o>
- UNDP (2015) A Methodological Guidebook: Climate Public Expenditure and Institutional Review (CPEIR). <https://goo.gl/NjHCxd>