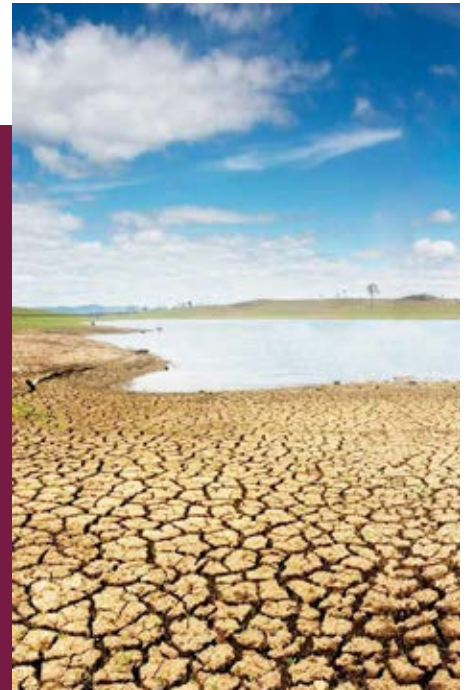


La Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático: Oportunidades, Retos y Avances



Introducción

El cambio climático representa un problema complejo cuya solución demanda la estabilización de las concentraciones de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero en la atmósfera a nivel global, y la respuesta a los impactos irreversibles del calentamiento global a través de medidas de adaptación a nivel local. Para ello, los gobiernos requieren implementar políticas transformacionales que deriven en cambios profundos en las actividades productivas y económicas, así como también en los estilos de vida de las sociedades.

El carácter innovador y la envergadura de estas políticas generan un mayor grado de incertidumbre sobre su desempeño y eficacia, por lo que su evaluación resulta esencial para identificar qué políticas resultaron efectivas y para modificar aquellas que no lograron sus objetivos.

En este sentido, la evaluación se entiende como el análisis sistemático y objetivo de las políticas públicas, que tiene como finalidad determinar el logro de sus objetivos y metas, así como su pertinencia, eficiencia e impacto. Así, la evaluación de la política climática guarda un papel central para acelerar el progreso en la adaptación y la mitigación

del cambio climático, mediante la reorientación o reforzamiento de la ruta a seguir.

El presente artículo tiene como objetivo brindar un panorama general sobre el mandato de evaluar la política nacional de cambio climático, los retos y las oportunidades asociadas a éste, así como los avances alcanzados en su cumplimiento.

Marco normativo

La Ley General de Cambio Climático (LGCC)¹ reglamenta las disposiciones constitucionales en materia de protección al ambiente, desarrollo sustentable y preservación y restauración del equilibrio



Por Coordinación General de Evaluación de las Políticas de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático (CGEPMACC) del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC).

La CGEPMACC fue creada en 2014 mediante una reforma al Estatuto Orgánico del INECC y funge como Secretaría Técnica de la Coordinación de Evaluación. Entre sus funciones se destaca la implementación del proceso de evaluación de la política climática y la generación de insumos y herramientas técnicas que lo fundamenten.

ecológico. Este ordenamiento busca garantizar el derecho a un medio ambiente sano y particularmente, establece la concurrencia de facultades entre la federación, las entidades federativas y los municipios en la elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero (GCEI). Lo anterior, en línea con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de la cual México es signatario, cuyo objetivo último es la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático (Art. 2, LGCC) y otros compromisos como considerar las variables climáticas en la formulación de políticas en lo social, ambiental y económico, así como evaluar dichas políticas para reducir los efectos adversos del cambio climático en la economía, la salud pública y la calidad del medio ambiente. Así, la LGCC determina la obligación de evaluar la política nacional de cambio climático.

En efecto, el artículo 98 de la LGCC dispone que *“la política nacional de cambio climático estará sujeta a evaluación periódica y sistemática a través de la Coordinación de Evaluación, para proponer, en su caso, su modificación, adición, o reorientación total o parcialmente.”* Asimismo, los artículos 8 y 9 de esta ley otorgan facultades a las entidades federativas para evaluar sus políticas de cambio climático. En este sentido, la evaluación de las políticas de cambio climático se presenta como una pieza clave para determinar los resultados de las políticas implementadas y constituye un instrumento que permite mantenerlas o modificarlas de acuerdo con el mejor conocimiento disponible.

La LGCC crea la Coordinación de Evaluación como un organismo encargado de evaluar la política nacional de cambio climático.

Esta Coordinación se compone de seis Consejeros Sociales, representantes de la comunidad científica, académica, técnica e industrial, expertos en medio ambiente, particularmente en temas relacionados con el cambio climático; y es presidida por la Directora General del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC).²

En adición, el artículo 98 establece igualmente que, con base en los resultados de las evaluaciones, la Coordinación de Evaluación podrá emitir sugerencias y recomendaciones al Ejecutivo Federal, a los gobiernos de las Entidades Federativas y a los municipios, y deberá hacerlas del conocimiento público. De igual forma, el artículo de referencia establece la facultad de emitir recomendaciones al Sistema Nacional de Cambio Climático.

En este respecto, la LGCC establece como uno de los elementos del objeto del INECC, el evaluar el cumplimiento de los objetivos de adaptación y mitigación previstos en la propia ley; así como las metas y acciones contenidas en la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Programa Especial de Cambio Climático y los programas de las entidades federativas (Art. 15, fracción VI, LGCC). Asimismo, lo faculta a emitir recomendaciones sobre las políticas y acciones de mitigación o adaptación al cambio climático; así como sobre evaluaciones que realicen las dependencias de la administración pública federal centralizada y paraestatal, las entidades federativas y los municipios.

De lo anterior se desprende que, tanto la Coordinación de Evaluación como el INECC, comparten el objetivo de evaluar la política nacional de cambio climático, aunque la diferencia entre ambas instancias es que la Coordinación de Evaluación conduce la evaluación y emite las recomendaciones correspondientes, mientras que el INECC otorga las facilidades necesarias para su desarrollo y es responsable de su instrumentación. Para ello, el INECC cuenta con la Coordinación General de Evaluación de las Políticas de Mitigación y Adaptación al Cambio



Climático, que sirve como Secretaría Técnica de la Coordinación de Evaluación.

A diferencia de otras evaluaciones que se realizan en la administración pública federal en el marco del Sistema de Evaluación del Desempeño previsto por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la evaluación en materia de cambio climático se refiere a temas amplios y con una alta complejidad técnica ambiental. Los artículos 101 y 102 de la LGCC establecen los objetivos respecto de los cuales se realizará la evaluación en adaptación (Art. 101) y en mitigación (Art. 102); invitamos al lector a familiarizarse con los referidos artículos.

La evaluación de la política nacional de cambio climático se realiza en periodos de dos años, pudiéndose establecer plazos más largos por parte de la Coordinación de Evaluación cuando las características y circunstancias así lo requieran (Art. 104, LGCC; Art. 29, Estatuto Orgánico del INECC). Dicha evaluación se llevará a cabo de acuerdo con los lineamientos, criterios e indicadores de eficiencia e impacto que para ello desarrolle la Coordinación de Evaluación junto con el Consejo de Cambio



Climático, la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Art. 100, LGCC).

Los resultados de las evaluaciones y las recomendaciones son de carácter público; dichos resultados deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación, entregarse a las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión, y estar disponibles en una página de internet (Arts. 98, 99, 105 y 107, LGCC).

Principios de evaluación

Con el fin de que la evaluación se consolide como una herramienta efectiva de aprendizaje y mejora de la política nacional de cambio climático, se busca cumplir en todo momento con los siguientes principios para el desarrollo de evaluaciones de calidad, que fueron definidos por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en los años noventa³ y constituyen, hasta la fecha, una referencia clave a nivel internacional:⁴

- **Principio de credibilidad:** Está dirigido a asegurar que las evaluaciones produzcan evidencia confiable a

partir de metodologías diseñadas y aplicadas de manera rigurosa. Para ello, se requiere contar con evaluadores competentes, así como garantizar la imparcialidad y transparencia de las evaluaciones en todas sus etapas.

- **Principio de utilidad:** Tiene como objetivo que las evaluaciones incidan en la toma de decisiones y contribuyan así a mejorar las políticas públicas. Para ello, las evaluaciones deben ser relevantes para las dependencias responsables de las intervenciones evaluadas y los demás usuarios finales, y atender de manera oportuna sus necesidades de información. La utilidad de las evaluaciones también depende de una amplia difusión de sus resultados.

- **Principio de independencia:** Consiste en evitar conflictos de intereses que afecten el juicio de los evaluadores y en blindar el proceso de evaluación contra presiones dirigidas a modificar sus resultados. La LGCC abona de dos formas al cumplimiento de este principio. En primer lugar, dispone que la Coordinación de Evaluación se integre por seis Consejeros Sociales

designados mediante una convocatoria pública (art. 23); asimismo, contempla la posibilidad de que la evaluación se realice a través de organismos evaluadores independientes (art. 25).

- **Principio de participación:** Se refiere al involucramiento de los actores interesados en las evaluaciones. Lo anterior implica prever espacios adecuados de participación ciudadana, de conformidad con el artículo 26, fracción VII, de la LGCC, y mantener el diálogo con las dependencias responsables de las intervenciones evaluadas en todas las etapas del proceso de evaluación.

Estos principios se refuerzan mutuamente y adquieren mayor o menor peso de acuerdo con la etapa del proceso de evaluación que se analice.

Retos y oportunidades

La amplitud del mandato de evaluar la política nacional de cambio climático, la naturaleza transversal e intersectorial de la política climática y de los objetivos respecto de los cuales se tiene que realizar su evaluación, así como la incorporación de los principios de evaluación antes mencionados, conllevan a retos y oportunidades que se han identificado hasta el momento en el proceso de implementación de la evaluación.

Sin ser exhaustivos, se identifican retos estratégicos que demandan, por un lado, la necesidad de sensibilizar a instancias gubernamentales de diferentes sectores y niveles de gobierno sobre la existencia de intervenciones que, aún sin tener objetivos explícitos de cambio climático, pueden contribuir de manera positiva o negativa al logro de los objetivos de mitigación y adaptación al cambio climático.

Por otro lado, se requiere articular la evaluación de la política climática con otras iniciativas gubernamentales de gran trascendencia en aras de hacer sinergia y no duplicar esfuerzos en materia

de evaluación de políticas públicas. En este sentido, la articulación de esta evaluación con el Sistema de Evaluación del Desempeño es crucial, al considerar que éste constituye el instrumento rector que regula la evaluación de políticas públicas a nivel federal⁵. Asimismo, es importante hacer sinergia con otras actividades como la implementada por la Auditoría Superior de la Federación en relación con las auditorías de desempeño que realiza periódicamente⁶.

No menos importante resulta la coordinación y colaboración que debe de existir para la evaluación de la política sub-nacional, en vista de que las entidades federativas y los municipios tienen la atribución de formular, conducir y evaluar la política estatal y municipal en materia de cambio climático.

Si bien, en años recientes se han registrado avances en el desarrollo de una cultura de la evaluación en la administración pública⁷, otro reto de importancia consiste en fortalecer el uso de los resultados de la evaluación mediante su visualización como una herramienta de acompañamiento y mejora de las políticas públicas.

De acuerdo con los principios de

evaluación, es necesario que la evaluación se sustente en una base metodológica robusta y transparente, que permita dar congruencia y consistencia a un proceso sistemático y periódico. Al respecto, se han identificado retos técnicos que se fundamentan principalmente en las características de las intervenciones gubernamentales que serán objeto de evaluación.

En este sentido, es importante señalar que la política nacional de cambio climático incluye diferentes tipos de intervenciones, entre las que se encuentran instrumentos de planeación, económicos, regulatorios, de información y las dirigidas a proveer bienes y servicios públicos. Desde luego, la Estrategia Nacional de Cambio Climático y el Programa Especial de Cambio Climático son elementos destacados de esta política, pero como se aprecia, no son los únicos que la conforman.

Asimismo, es preciso hacer notar que estas intervenciones responden a objetivos diferentes. Las intervenciones de mitigación se orientan a reducir las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero, y las intervenciones en materia de adaptación a reducir la

vulnerabilidad y aumentar la resiliencia de las poblaciones, los ecosistemas y los sistemas productivos.

En adición, estas intervenciones se enfocan en una variedad de sectores y se implementan a distintas escalas temporales y territoriales. Así, al evaluar la política nacional de cambio climático bajo el principio de utilidad resulta imprescindible involucrar a un gran número de interlocutores que representen, en su caso, a los diferentes sectores y niveles de gobierno, lo que resulta en un reto no sólo técnico, sino de coordinación administrativa y política en toda la estructura básica de la administración pública federal, estatal y local.

A lo anterior deben sumarse los retos particulares que implica la realización de diferentes tipos de evaluación. Por ejemplo, una evaluación de impacto de una política de adaptación debiera considerar la temporalidad de los impactos, pues una intervención puede resolver problemas en el corto plazo, pero generar lo que se ha dado en llamar “maladaptación” en el largo plazo⁸. Por su parte, una evaluación de impacto de una política de mitigación debiera determinar su contribución o atribución en la reducción de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero con respecto a una línea base⁹. En ambos casos, estamos hablando de un reto metodológico de gran dimensión.

Bajo este panorama, es inminente la necesidad de repensar las metodologías tradicionales de evaluación de manera que capturen esta heterogeneidad, y al mismo tiempo se cuente con cierta estandarización en su contenido con el fin de generar información comparable y agregable.

Frente a estos retos, se identifican también oportunidades que es menester resaltar. Por un lado, la institucionalización de la evaluación de la política climática contribuirá al fortalecimiento de la estrategia de la administración pública para contar con un mejor uso de



los recursos públicos, fomentar un aprendizaje continuo y abonar a la transparencia y la rendición de cuentas.

Otra oportunidad a mencionar, es la posibilidad de acelerar el fortalecimiento de las capacidades de evaluación a nivel subnacional, a partir de la unión de esfuerzos con otras instancias evaluadoras (p.ej. el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social -CONEVAL). Finalmente, se resalta la oportunidad que representa para México capitalizar las buenas prácticas y lecciones aprendidas que se obtengan durante la construcción y puesta en marcha de la evaluación de la política climática, con el fin de apoyar y liderar los esfuerzos de evaluación en la materia en otros países, particularmente en la región de América Latina y el Caribe. De esta forma, se puede impulsar un proceso de mejora continua de los sistemas de evaluación, a través de la transferencia de conocimiento a nivel regional.

Avances en la puesta en marcha de la evaluación

Como resultado de la designación de los Consejeros Sociales realizada por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático a partir de una convocatoria pública¹⁰, se conforma la Coordinación de Evaluación. El 10 de marzo de 2015, tiene lugar su sesión de instalación y el comienzo de sus actividades con el apoyo de su Secretaría Técnica, la cual, con fundamento en el acuerdo de modificación del Estatuto Orgánico del INECC, queda conformada por los integrantes de la Coordinación General de Evaluación de las Políticas de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático¹¹.

Al inicio de 2016, y a casi un año de su instalación, la Coordinación de Evaluación ha logrado avances decisivos en la fundamentación del marco general de la evaluación de la política nacional de cambio climático. Este marco general, implica la identificación de la materia que será objeto de evaluación y la elaboración de instrumentos de planeación, norma-

tivos y procedimentales que posibilitan la implementación de la evaluación.

Particularmente, con el apoyo de expertos nacionales e internacionales y de diferentes representantes del gobierno federal y agencias de cooperación internacional, se identificó al enfoque de Teoría del Cambio como una herramienta robusta para identificar los instrumentos y acciones de política susceptibles de evaluación¹². El uso de este enfoque para este fin es pionero pues no existe precedente a nivel internacional o nacional sobre esta aplicación en particular. Se prevé de igual forma el uso de la Teoría del Cambio para el diseño y la ejecución de las evaluaciones a realizar.

Asimismo, la Coordinación de Evaluación aprobó su Programa de Trabajo 2015-2018 en el que establece su visión al 2025, así como los objetivos, estrategias y actividades que llevará a cabo. Particularmente, estas acciones se enfocan en la definición de su ámbito de acción, las evaluaciones a realizar, la implementación de indicadores para el seguimiento de la política climática y las acciones para fortalecer las capacidades y la cultura de la evaluación a nivel nacional, así como para concretar y fortalecer su marco regulatorio. Adicionalmente, se elaboró y aprobó un Reglamento Interno, que regula la organización y funcionamiento de la Coordinación de Evaluación, y un Código de Ética que permite orientar el actuar de sus integrantes.

De especial relevancia es el desarrollo de los Lineamientos y criterios específicos para la evaluación de la política nacional de cambio climático, los cuales establecen los procedimientos a seguir para priorizar y llevar a cabo evaluaciones considerando los principios de evaluación. A la fecha, este documento se encuentra en la fase final de revisión por parte de la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Posteriormente, y en cumplimiento a lo estipulado en la LGCC, se prevé su revisión y validación por parte del Instituto Nacional

de Estadística y Geografía, la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático y el Consejo de Cambio Climático.

En virtud de estos avances, en 2016 la Coordinación de Evaluación realizará las primeras evaluaciones, las cuales serán al Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 y al Anexo Transversal de Cambio Climático del Presupuesto de Egresos de la Federación¹².

¹ DOF, 2012. Ley General de Cambio Climático. Diario Oficial de la Federación del 6 de junio de 2012. México.

² Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, Diario Oficial de la Federación, 4 de octubre de 2013. Artículo 30.

³ OCDE, 1991. Principles for Evaluation of Development Assistance. París: OCDE.

⁴ OCDE, 2010. Evaluating Development Cooperation. Summary of key norms and standards. Second edition. París: OCDE. Heider, C., 2011. A Conceptual Framework for Developing Evaluation Capacities: Building on Good Practice. En R. C. Rist, M. Boily y F. Martin. Influencing Change. Building Evaluation Capacity to Strengthen Governance. Washington D.C.: Banco Mundial, p. 85-110.

⁵ Secretaría de la Función Pública, 2015. Sistema de Evaluación del Desempeño. Publicado en: <http://goo.gl/K02rVx> Última consulta: 20 de enero de 2016.

⁶ Auditoría Superior de la Federación, 2016. Informes de auditoría. Publicados en <http://goo.gl/oWgoZn> Última consulta: 20 de enero de 2016.

⁷ CLEAR, 2015. Memorias de la Semana de la Evaluación 2015 en México. Ana Ramírez Valencia y Sandra Barranco García (comp). Publicado en: <http://goo.gl/gYl5kU> Última consulta: 20 de enero de 2016.

⁸ Ford J. D., Berrang-Ford L., Lesnikowski A., Barrera M. and Heymann S.J., 2013. How to track adaptation to climate change: a typology of approaches for national-level application. *Ecology and Society* 18(3): 40.

⁹ Wörlen, C., 2013. Guidelines to Climate Mitigation Evaluations. Pp: 7-13. Washington D.C.: Climate Change Evaluation Community of Practice (Climate-Eval).

¹⁰ DOF, 2015. RESULTADO de la Convocatoria para seleccionar a los Consejeros Sociales que integran la Coordinación de Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático. Diario Oficial de la Federación del 11 de febrero de 2015. México.

¹¹ DOF, 2014. Acuerdo por el que se dan a conocer las reformas y adiciones a diversas disposiciones del Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Diario Oficial de la Federación del 19 de noviembre de 2014. México.

¹² Bours, D., McGinn, C., and Pringle, P., 2014. The Theory of Change approach to climate change adaptation programming. SEA Change CoP; Phnom Penh and UKCIP, Oxford, y Taplin D., Clark H., Collins E. and Colby D., 2013. Theory of Change. A Series of Papers to Support Development of Theories of Change Based on Practice in the Field. Actknowledge, Center for Human Environments, New York.