



# EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO



**INECC**  
INSTITUTO NACIONAL  
DE ECOLOGÍA  
Y CAMBIO CLIMÁTICO

MÉXICO  
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA



SEMARNAT  
SECRETARÍA DE  
MEDIO AMBIENTE  
Y RECURSOS NATURALES



INECC  
INSTITUTO NACIONAL  
DE ECOLOGÍA  
Y CAMBIO CLIMÁTICO



6<sup>a</sup> Comunicación  
Nacional



CAMBIO YO CAMBIAS TÚ CAMBIA TODO

[cambioclimatico.gob.mx](http://cambioclimatico.gob.mx)  
[www.gob.mx/inecc](http://www.gob.mx/inecc)



Papel Certificado  
Ecológico FSC



# EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE CAMBIO CLIMÁTICO

De conformidad con la Ley General de Cambio Climático (LGCC) y los Lineamientos y Criterios Específicos para Evaluar la Política Nacional de Cambio Climático (PNCC), ésta se concibe como el 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. La PNCC debe ser evaluada de manera periódica y sistemática cada 2 años.

La Coordinación de Evaluación es el organismo creado por la LGCC con el fin de implementar dicha evaluación y se integra con seis consejeros y consejeras sociales, provenientes de los sectores académico, técnico e industrial, así como por la persona titular del INECC.

## Primer ciclo de evaluación

En su primer ejercicio de evaluación, la Coordinación de Evaluación en apego a su Programa de Trabajo 2014-2018, realizó dos evaluaciones de tipo estratégico. La primera de ellas abordó el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2014-2018 y la segunda, el Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de cambio climático (AT-CC). En el caso del PECC se evaluó su diseño, procesos y resultados. En cuanto al AT-CC se evaluó su diseño y procesos.

Estas evaluaciones son las primeras de su naturaleza emprendidas al amparo de la LGCC y buscan mejorar el diseño y procesos, incrementar las oportunidades y la ambición para enfrentar de mejor manera los desafíos que impone el cambio climático a nuestra sociedad, a los ecosistemas y al planeta.

## Evaluación Estratégica del PECC 2014-2018

El Programa Especial de Cambio Climático establece objetivos, estrategias, acciones y metas para enfrentar el cambio climático. Dicho programa define las prioridades, asigna las responsabilidades y los tiempos de ejecución para avanzar en la mitigación y adaptación.

El análisis del PECC permitió identificar que **el cambio climático, como fenómeno complejo y vinculado al desarrollo, requiere instituciones fuertes y consolidadas en materia de conocimiento, abordaje y capacidad de evaluación.** Lo anterior debido a la naturaleza multifactorial y multisectorial de dicho fenómeno que incide en la responsabilidad de los tres órdenes de gobierno para atender los problemas públicos que genera el cambio climático en un territorio determinado.

Así mismo, el seguimiento del PECC ocurre en dos órdenes de interés que no necesariamente son congruentes o complementarios entre sí. Por una parte se cuenta con el seguimiento a la implementación de 10 indicadores vinculados a 5 objetivos estratégicos, mientras que por otra parte, existe el seguimiento a las 199 líneas de acción que conforman el Programa Especial.

En cuanto al mecanismo de seguimiento de los objetivos estratégicos del PECC 2014 – 2018 se detectó la necesidad de **abordar de forma equivalente las acciones de mitigación y de adaptación**. En cuanto a la implementación de las líneas de acción se evidenció que el **43% de las líneas de acción se están cumpliendo en tiempo y forma**. En contraste, el 28% presentan rezagos, mientras que el 29% no informó avances o ya no existen más.

El ejercicio de evaluación detectó la necesidad de que **el Anexo Transversal en materia de Cambio Climático del Presupuesto de Egresos de la Federación (AT-CC) y el PECC del periodo sexenal correspondiente se encuentren vinculados y sean congruentes entre sí**, para garantizar que la planeación de acciones a cargo de la Administración Pública Federal cuenten con el debido sustento presupuestal que les permita cumplir los fines de la Política Nacional de Cambio Climático.

#### **Recomendaciones para el mejoramiento del Instrumento de política climática:**

- **Identificar las metas y acciones que presentan rezagos en la implementación del PECC.**
- **Vincular el PECC con el Anexo Transversal en materia de Cambio Climático del Presupuesto de Egresos de la Federación (AT-CC).**
- **Fortalecer la implementación de las bases de coordinación del SINACC** para cumplir con el objeto del sistema en relación con la planeación y programación de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático.
- **Realizar las gestiones necesarias para asegurar la robustez del sistema de seguimiento de los objetivos, estrategias, indicadores y líneas de acción del siguiente PECC**, considerando las circunstancias nacionales y las mejores prácticas internacionales en materia de monitoreo, reporte y verificación, así como su integración en el diseño del PECC, destacando los avances de su ejecución de manera periódica de sus avances y resultados en el Sistema de Información de Cambio Climático (SICC). En este sentido, también se recomienda que en la elaboración del próximo PECC las fichas técnicas de las líneas de acción sean públicas y metodológicamente adecuadas para posibilitar su seguimiento periódico y sistemático.

- **Considerar todos los elementos de diseño que establece tanto la Ley de Planeación como la LGCC, y que en el proceso participen todos los integrantes del Sistema Nacional de Cambio Climático (SIN-ACC), así como propiciar una mayor participación de los sectores social, privado y académico, y establecer tiempos apropiados para recibir propuestas sustantivas en la elaboración del PECC.**
- **Se recomienda también que en el próximo PECC, la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC) tome en cuenta los alcances derivados de la reforma energética y los compromisos adoptados por México en el Acuerdo de París y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular los que contribuyan a transitar a un desarrollo nacional sustentable, resiliente y bajo en carbono.**

**La evaluación del PECC se entregó al Congreso en octubre de 2017. Los resultados y recomendaciones se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre del mismo año. A partir de la elaboración, conclusión y entrega de esta evaluación, la CICC inició trabajos para dar un seguimiento puntual a la implementación de sus líneas de acción y conseguir su cumplimiento en tiempo y forma.**

## **Evaluación del Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en Materia de Cambio Climático**

La evaluación del AT-CC, dirigida a valorar el diseño y procesos de integración y seguimiento del AT-CC para determinar en qué medida dicho anexo contribuye al cumplimiento de los objetivos de la PNCC. Esta evaluación consideró el primer AT-CC, expedido en 2013, así como sus posteriores ediciones en los años de 2014, 2015, 2016 y 2017. La evaluación también abarcó los procesos que se desarrollan para su puesta en marcha y ejecución. Cabe resaltar que, conforme al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), los recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático deben ejercerse de forma que permitan su debido seguimiento, evaluación y difusión para conocer su impacto conforme al Plan Nacional de Desarrollo (PND) y las políticas públicas derivadas del mismo.

La evaluación del AT-CC reveló diversos hallazgos, resultados y recomendaciones de relevancia. **Para lograr una mejor PNCC es necesario fortalecer la transversalidad por parte del SINACC y de la CICC en la conformación del AT-CC.**

Aunque en el AT-CC se encuentran contenidos los montos y porcentaje de recursos que ejercen diferentes sectores y organismos, no se identificaron procesos de planeación y coordinación interinstitucional que aseguren la variable climática en el AT-CC, ni de qué manera los recursos asignados contribuyen a la mitigación o la adaptación. Así mismo, es necesario **identificar lineamientos específicos para integrar y dar seguimiento en materia de cambio climático a aquellos programas presupuestarios incluidos en el AT-CC.**

### Recomendaciones emitidas por la Coordinación de Evaluación

- **Establecimiento de un grupo de trabajo sobre el AT-CC para formular criterios de mitigación y adaptación,** se recomienda que dicho grupo, en el seno de la CICC, realice análisis de impactos, metodologías de estimaciones de costo-beneficio y pronóstico de eficiencia de medidas de políticas, entre otras técnicas para determinar prioridades en la definición del gasto sectorial con criterios de mitigación y adaptación al cambio climático, así como considerar los compromisos internacionales que se vayan adquiriendo.

- Por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), **publicar y mantener actualizados los lineamientos que deban ser aplicados por las dependencias y entidades en la formulación de anteproyectos de presupuesto, incorporando criterios de mitigación y adaptación** para el diseño, integración y seguimiento del AT-CC, y difundir dicha información.

- En el contexto de la CICC:

- o **Capacitar a los servidores públicos de las unidades responsables sustantivas y administrativas para que conozcan y apliquen los lineamientos que se propone,** así como los criterios de mitigación y adaptación al cambio climático resultantes de dicho proceso.

- o **Poner en marcha los trabajos para la implementación y seguimiento de los recursos contenidos en el AT-CC,** con el fin de conocer el grado con el cual el gasto público asignado sectorialmente, contribuye a los objetivos de la PNCC.

- o Coordinar, por parte del Secretariado Técnico de la CICC, los trabajos necesarios para **vincular el AT-CC del PEF y el PECC para asegurar que todas las líneas de acción del PECC cuenten con los recursos necesarios para su cumplimiento, iniciando con el PEF 2018 y subsecuentes.**

o Acordar que cada una de las dependencias que la integran informe, **al cierre de cada ejercicio fiscal, sobre los recursos que se asignan en el AT-CC y la forma en que se ejercieron en la implementación de las líneas de acción del PECC.** Asimismo, se recomienda que **dicha información se publique en el Sistema de Información sobre Cambio Climático.**

o **Convocar a las organizaciones de los sectores social y privado a que manifiesten sus opiniones y propuestas para identificar el financiamiento en materia de adaptación y mitigación al cambio climático.**

• Al **Poder Legislativo** que, en el ciclo de discusión y aprobación del gasto público, **se tomen en cuenta de manera estratégica la suficiencia de recursos y los criterios de cambio climático en la aprobación de los programas** presupuestarios que conforman el AT-CC.

**Como resultado de la evaluación, la CICC creó el Grupo de Financiamiento Climático que atenderá las recomendaciones para la definición del gasto público,** en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y entidades responsables de la gestión climática como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el propio INECC.

La evaluación desarrollada por la Coordinación de Evaluación ha sido útil para fundamentar el proceso de auditoría de la Cuenta Pública instrumentado por la Auditoría Superior de la Federación respecto al presupuesto sobre cambio climático.

De la misma forma, este primer ejercicio de valoración de políticas de cambio climático ha develado la necesidad de incrementar el trabajo de planeación y coordinación en el caso de los anexos transversales del PEF y sirve para documentar y destacar la conveniencia de **eficientar el gasto público de los diferentes sectores a través de un trabajo de coordinación para definir montos, gastos y porcentajes dirigidos a la mitigación y adaptación,** derivando en una buena práctica generada con esta evaluación.

Finalmente, esta evaluación derivó en la necesidad de **ampliar los esquemas de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora** para poder cumplir con el objetivo de la Ley General de Cambio Climático para la evaluación, mismo que se dirige a la modificación total o parcial de las intervenciones de cambio climático.

## Ámbito de la Evaluación Estratégica en materia de Política de Cambio Climático PAE-2018

En 2018, la Coordinación de Evaluación determinó llevar a cabo una evaluación que integre las esferas federal, estatal y municipal de responsabilidad en temas selectos de mitigación y adaptación al cambio climático.

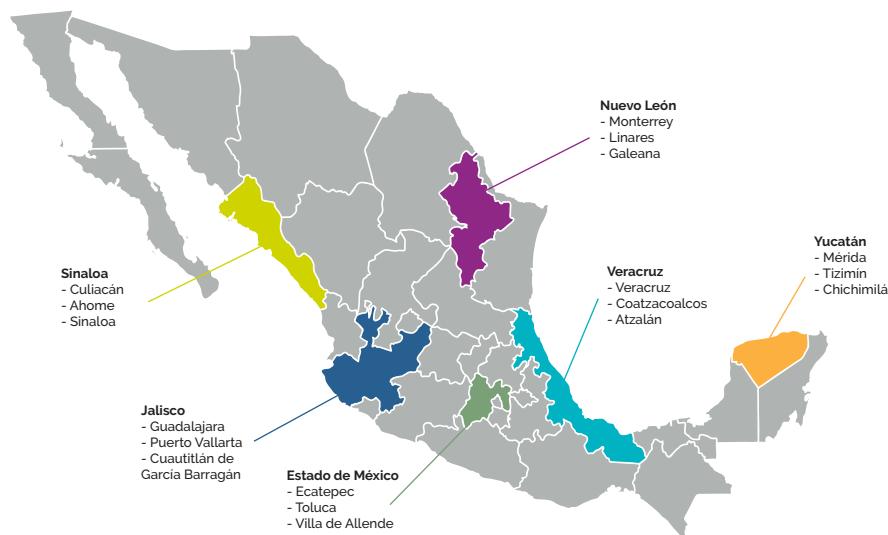
El Programa Anual de Evaluación de los Programas Federales y de los Fondos con Aportaciones Federales (PAE) para el ejercicio fiscal 2018 incluye este ejercicio como la única evaluación estratégica de políticas públicas. El PAE se emite anualmente por parte de la Unidad de Evaluación del Desempeño de la SHCP y por el Secretario Ejecutivo del CONEVAL e integra todas las evaluaciones que se realizan con fondos públicos federales.



La Coordinación de Evaluación aplica una metodología originalmente diseñada por la SHCP, y adaptada para revisar ámbitos estratégicos y de gestión en las principales intervenciones de generación de energía eléctrica, transporte y residuos sólidos urbanos en cuanto a su diseño, procesos y resultados. Esto mismo se aplica a intervenciones que inciden en la atención a la vulnerabilidad como atlas de riesgo, programas municipales de atención al cambio climático, así como otras políticas que inciden en la capacidad institucional para enfrentar la vulnerabilidad climática. Esta evaluación cuenta con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el marco de la 6ª Comunicación Nacional de México a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

Además del tema de generación de energía eléctrica de índole federal, **para la evaluación se seleccionaron 6 entidades federativas y 18 municipios** considerando la división del país en seis regiones en donde se ha revisado la disponibilidad de leyes, programas, inventarios de emisiones, atlas de riesgo y de las instituciones y autoridades responsables de la gestión de cambio climático.

La selección de las entidades federativas se basó en las emisiones reportadas por el sector de generación de energía eléctrica, el sector transporte y el sector de residuos sólidos urbanos. Para la selección de municipios se revisaron programas municipales de cambio climático, atlas de riesgo y se consideraron, además, los siguientes criterios: dimensión territorial del municipio con respecto de la entidad federativa, población, parque vehicular registrado, residuos sólidos urbanos generados, índice de pobreza y fenómenos hidrometeorológicos registrados con declaratorias de desastre. Se eligieron para cada estado, un municipio urbano, un municipio periurbano y un municipio rural.



Con esta evaluación se busca informar oportunamente la toma de decisiones en sectores clave de la mitigación y para instrumentar las acciones correspondientes que fortalezcan el proceso de adaptación en el territorio.

En el marco de la instrumentación de esta evaluación, explicó y acordó con representantes de la CICC, del Consejo de Cambio Climático (C3), de entidades y de municipios objeto de la evaluación, la realización de trabajos, visitas y entrevistas que permitan recibir y documentar evidencia de las acciones estratégicas y de gestión que se desarrollan en dichos ámbitos.

La evaluación se concluirá en el mes de noviembre y será entregada al Congreso de la Unión como ordena la LGCC.