

**Documento de enfoque para la evaluación del
Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la
Federación en Materia de Cambio Climático**

**Secretaría Técnica
de la
Coordinación de Evaluación**

Contenido

I. Introducción	3
II. Antecedentes	3
III. Ámbito	4
IV. Objetivos	5
V. Preguntas de evaluación	5
VI. Actores principales	8
VII. Enfoque metodológico general	10
VIII. Proceso de evaluación	10
IX. Riesgos a considerar	11
X. Referencias	12

I. Introducción

El Anexo transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de cambio climático representa uno de los instrumentos más importantes de la Política Nacional de Cambio Climático. De acuerdo con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2016,¹ es a través de este Anexo que se instrumentan acciones estratégicas y concretas para reducir las emisiones de Gases de Efecto Invernadero que permitirán dar cumplimiento a las metas de reducción de emisiones condicionadas en la Ley General de Cambio Climático (LGCC).² Asimismo, se menciona que permite la previsión de gasto para reducir la vulnerabilidad al cambio climático y los costos asociados a fenómenos hidrometeorológicos. De igual forma, sobresale su importancia como un instrumento que hace efectiva la transversalidad del cambio climático y que refleja la corresponsabilidad y el compromiso de los diferentes sectores en su atención.

Así, al considerar el papel central que tiene el Anexo transversal para el cumplimiento de los objetivos y metas de la Política Nacional de Cambio Climático, su evaluación resulta estratégica para asegurar una atención efectiva por parte del gobierno federal a este fenómeno.

La evaluación del Anexo transversal del PEF en materia de cambio climático se realiza en cumplimiento al mandato de la Coordinación de Evaluación³ de evaluar la Política Nacional de Cambio Climático de manera periódica y sistemática, por lo que se encuentra incluida en la Actividad 1.4.1 de su Programa de Trabajo 2015-2018.⁴

En este sentido, este documento se dirige a comunicar el objetivo, el ámbito, el enfoque y los alcances de la evaluación del Anexo transversal en materia de cambio climático del PEF, que realizará la Coordinación de Evaluación.

II. Antecedentes

El Anexo transversal fue creado mediante una reforma a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en enero de 2012.⁵ Esta reforma

¹ SHCP, 2016, pág. 274

² DOF, 2012.

³ La Coordinación de Evaluación se integra por seis Consejeras y Consejeros Sociales y la persona que ocupe la Dirección General del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC) en calidad de Presidente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la LGCC y en el artículo 30 del Estatuto Orgánico del INECC.

⁴ INECC, 2016a.

⁵ DOF, 2006.

estableció la obligación de incluir en el PEF un anexo transversal con las previsiones del gasto que correspondiera a la mitigación del cambio climático. De esta forma, a partir del año 2013,⁶ el PEF cuenta con un anexo transversal, que incluye recursos etiquetados para la atención a los temas relacionados con el cambio climático. En ese año, el anexo transversal se denominó como *Anexo 15 Recursos para la Mitigación de los Efectos del Cambio Climático* y se integró por 38 programas presupuestarios, focalizados sólo en el tema de mitigación del cambio climático. El presupuesto asignado entonces fue de \$34,515 millones de pesos,⁷ de los cuales los ramos 16, 8, 23 y PEMEX incluyeron la mayor parte de los recursos.⁸ El Anexo ha evolucionado desde su creación y actualmente incluye también acciones en materia de adaptación al cambio climático, denominándose *Anexo 16 Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático*. En el PEF de 2016, este Anexo incluye recursos por la cantidad de 44,533 millones de pesos, es decir, un 30% adicional a lo establecido en el Anexo transversal de 2013.⁹

III. Ámbito

De acuerdo con los tipos de evaluación asentados en los *Lineamientos y Criterios Específicos para la Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático*,¹⁰ la evaluación del Anexo transversal se cataloga como una evaluación estratégica enfocada en el diseño y la implementación del Anexo transversal. Se considera estratégica pues incluye intervenciones de diferentes sectores cuya coherencia entre sí será analizada, entre otros aspectos. El enfoque de esta evaluación responde fielmente a las necesidades de información que los interesados en la evaluación expresaron durante las consultas realizadas.

La evaluación se realizará en términos de su relación con los objetivos y metas de la Política Nacional de Cambio Climático y conforme a los objetivos que establecen los artículos 101 y 102 de la LGCC. Cabe aclarar que, aunque el Anexo transversal representa el ejercicio de recursos presupuestales, el ámbito de la evaluación no se enfocará en revisar el ejercicio de estos recursos o el desempeño de las dependencias y entidades encargadas de su implementación.

⁶ De acuerdo con la información disponible, el contenido del Anexo transversal de 2013 se fundamentó en los insumos generados principalmente por dos estudios, el primero realizado por Rodríguez y Cruz, 2012, y el segundo llevado a cabo por el Centro Mario Molina, 2013.

⁷ Cantidad redondeada.

⁸ Centro Mario Molina, 2013, p. 47.

⁹ DOF, 2015.

¹⁰ INECC, 2016b. Estos lineamientos y criterios fueron desarrollados por la Coordinación de Evaluación en conjunto con la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, el Consejo de Cambio Climático y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, de conformidad con el art. 100 de la LGCC.

IV. Objetivos

Objetivo general:

Evaluar el diseño y procesos relevantes del Anexo Transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación en materia de cambio climático para determinar en qué medida contribuye al cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Cambio Climático.

Objetivos específicos:

- Analizar la eficacia del proceso de integración del Anexo transversal para identificar los programas presupuestarios que abonan al cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Cambio Climático y determinar la proporción de recursos que se destinan para ello.
- Determinar la pertinencia de los programas presupuestarios incluidos en el Anexo transversal con respecto a los objetivos y metas de la Política Nacional de Cambio Climático.
- Analizar la vinculación y alineación del Anexo transversal con el Programa Especial de Cambio Climático 2014 – 2018.

Analizar la utilidad del seguimiento de los programas presupuestarios incluidos en el Anexo transversal y de su evaluación en otros contextos, para evidenciar el cumplimiento de los objetivos y metas de la Política Nacional de Cambio Climático.

V. Preguntas de evaluación

La evaluación se dirige a contestar cuatro preguntas rectoras, de las cuales se derivan preguntas específicas. Éstas se presentan a continuación:

Preguntas rectoras	Preguntas específicas
1. ¿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?	1a) ¿El proceso de selección de los Pp que integran el Anexo transversal es efectivo para atender los objetivos de la Política Nacional de Cambio Climático? <i>i. ¿En qué medida los criterios usados para incluir Pp en el Anexo están vinculados/ alineados con las prioridades de la Política Nacional de Cambio Climático (incluyendo los criterios para determinar el porcentaje de participación de estos Pp en el Anexo transversal)?</i> <i>ii. ¿Cómo se definen estos criterios y cómo interactúan las unidades administrativas y sustantivas de los diferentes sectores para su definición?</i> <i>iii. ¿Qué medidas o procesos de control de calidad se</i>

Preguntas rectoras	Preguntas específicas
	<p><i>han tomado para garantizar que los Pp incluidos en el Anexo transversal contribuyen a la Política Nacional de Cambio Climático (dentro de las dependencias de la Administración Pública Federal, incluida la instancia coordinadora del Anexo transversal, i.e. SHCP)?</i></p> <p>iv. <i>¿Cuán efectivas son estas medidas?</i></p> <p>v. <i>¿Cuán eficientes son estas medidas?</i></p> <p>vi. <i>¿Cuál es la participación de las instancias coordinadoras de la Política Nacional de Cambio Climático (en particular la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, el Sistema Nacional de Cambio Climático y la SEMARNAT) en la integración del Anexo transversal?</i></p> <p>vii. <i>¿Qué otras prácticas no especificadas en la normatividad son implementadas en la práctica?</i></p>
	<p>1b) ¿Las áreas de programación y presupuesto y, en su caso, las áreas sustantivas, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuentan con la información y capacitación adecuada para identificar acciones en materia de cambio climático y justificar los gastos correspondientes, atendiendo a los criterios mencionados en la pregunta específica 1a?</p>
	<p>1c) ¿En qué medida los instrumentos normativos existentes (p.ej. los Manuales de Programación y Presupuesto para cada ejercicio fiscal) han facilitado u obstaculizado la integración e implementación del Anexo transversal, teniendo en cuenta sus objetivos y especificidades? ¿Qué opciones existen para superar los desafíos identificados?</p>
	<p>1d) ¿En qué medida el proceso de integración del Anexo transversal atiende prácticas internacionales recomendadas para el etiquetado de recursos en materia de cambio climático?</p>
	<p>1e) ¿En qué medida el proceso de integración del Anexo transversal es transparente (es decir, es un proceso claramente definido y se cuenta con información accesible)?</p>
	<p>1f) ¿La coordinación interinstitucional en la integración del Anexo transversal es eficaz?</p>
	<p>1g) Con base en las respuestas de las preguntas anteriores ¿qué oportunidades existen para fortalecer los criterios y el proceso de integración del Anexo transversal?</p>
<p>2. ¿ 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?</p>	<p>2a) ¿En qué medida los Pp incluidos en el Anexo transversal son pertinentes para contribuir a las precondiciones para la adaptación o la mitigación identificadas en la teoría del cambio de la Política Nacional de Cambio Climático?</p>
	<p>2b) ¿El porcentaje de recursos con los que participan los Pp en el Anexo transversal es congruente con su aportación al cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Cambio Climático?</p>

Preguntas rectoras	Preguntas específicas
	2c) ¿El Anexo transversal incluye todos los Pp del Presupuesto de Egresos de la Federación que abonan a los objetivos de la Política Nacional de Cambio Climático?
	2d) ¿En qué medida los Pp incorporados en el Anexo transversal son coherentes, complementarios o redundantes entre sí para atender los objetivos de la Política Nacional de Cambio Climático?
	2e) ¿De acuerdo con la mejor evidencia disponible, cuáles son los principales Pp del Presupuesto de Egresos de la Federación que producen efectos adversos a los objetivos de la Política Nacional de Cambio Climático? ¿Con qué presupuesto cuentan?
	2f) Con base en las respuestas de las preguntas anteriores ¿qué oportunidades existen para fortalecer la pertinencia de los Pp incluidos en el Anexo transversal, en términos de su contribución a los objetivos y metas de la Política Nacional de Cambio Climático?
3. ¿Cuál es la vinculación/alineación entre el PECC y el Anexo transversal? ¿Hasta qué grado son complementarios o consistentes?	3a) ¿En qué medida los Pp incluidos en el Anexo transversal coinciden con los Pp vinculados con las líneas de acción del PECC?
	3b) En los casos en que no haya coincidencia, ¿en qué medida los propósitos y componentes de los Pp incluidos en el Anexo transversal contribuyen a alguna línea de acción del PECC?
	3c) Con base en las respuestas de las preguntas anteriores ¿qué oportunidades existen para mejorar la vinculación/alineación entre el PECC y el Anexo transversal?
4. ¿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?	4a) ¿Qué evidencia existe sobre los resultados en materia de mitigación y adaptación al cambio climático de los Pp incluidos en el Anexo transversal?
	4b) ¿Hasta qué punto la información generada por el Sistema de Evaluación del Desempeño y por el Módulo de Anexos Transversales se utiliza para fortalecer la integración del Anexo transversal como instrumento de la Política Nacional de Cambio Climático? ¿Esta información es pública y accesible?
	4c) ¿Qué opciones existen para fortalecer el seguimiento y la evaluación de los resultados del Anexo transversal como instrumento de la Política Nacional de Cambio Climático?

VI. Actores principales

Actor	Rol	Naturaleza	Comentarios
Coordinación de Evaluación	<p>Implementa la evaluación con base en el mandato establecido en la Ley General de Cambio Climático.</p> <p>Está a cargo de las decisiones estratégicas sobre el proceso de evaluación.</p>	Es un organismo creado por la LGCC, que se compone por seis Consejeras y Consejeros Sociales quienes, junto con la Directora General del INECC, evalúan la Política Nacional de Cambio Climático.	Ejerce las facultades establecidas en los artículos 23, 24, 25 y del 98 al 105 de la Ley General de Cambio Climático (LGCC).
Secretaría Técnica de la Coordinación de Evaluación: Coordinación General de Evaluación de las Políticas de Mitigación y Adaptación al Cambio Climático (CGEPMACC) del INECC	<p>Brinda apoyo técnico, administrativo y operativo a la Coordinación de Evaluación. Participa en el diseño y la ejecución de la evaluación, conduce los procesos de contratación de consultores y de interlocución con actores clave.</p> <p>Brinda apoyo técnico e instrumental a las evaluaciones.</p>	Es una unidad administrativa del INECC, que se incluye en el artículo 20 Bis de su Estatuto Orgánico.	La CGEPMACC sirve de Secretaría Técnica de la Coordinación de Evaluación. Se incluye en el artículo 21 de la LGCC y en el artículo 20 Bis del Estatuto Orgánico del INECC.
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	<p>Coordina el diseño y la implementación de la política de cambio climático a nivel federal, e instrumenta algunas intervenciones de manera directa. Interviene en dicho proceso a través de la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental (SPPA), particularmente de la Dirección General de Políticas para el Cambio Climático (DGPCC) y de la Dirección General de Planeación y Evaluación (DGPE).</p> <p>Es un interlocutor clave y el principal beneficiario del proceso de evaluación.</p>	<p>El titular de la SEMARNAT preside la Junta de Gobierno del INECC, preside la CICC y es presidente suplente del Sistema Nacional de Cambio Climático.</p> <p>La SPPA conduce la política de cambio climático del Gobierno Federal.</p> <p>La DGPCC es el secretariado técnico de la CICC.</p> <p>La DGPE es el vínculo principal con el Sistema de Evaluación del Desempeño de la SHCP.</p>	La SEMARNAT es una instancia clave en la implementación de los procesos de evaluación, y una de las principales beneficiarias de los resultados y recomendaciones de las evaluaciones de la política climática.
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	Se encarga de conformar y dar seguimiento al Anexo transversal en materia de cambio climático del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en coordinación con las dependencias y entidades del Gobierno Federal.	La SHCP es la dependencia encargada de la formulación del anteproyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. Dirige dicho proceso a través de la Subsecretaría de Egresos (Dirección General de Programación y Presupuesto B), en el caso de programas relacionados con medio	La SHCP es clave en la implementación de los procesos de diseño, conformación e implementación del Anexo transversal en materia de

Actor	Rol	Naturaleza	Comentarios
	Es un interlocutor clave en el proceso de evaluación del Anexo transversal y podrá beneficiarse de los resultados de la evaluación.	ambiente y cambio climático.	cambio climático del PEF. Será una de las instancias beneficiadas de la evaluación a dicha intervención.
Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC)	Es la instancia de coordinación del Gobierno Federal para el diseño e implementación de la política de cambio climático. Es un interlocutor clave en el proceso de evaluación del Anexo transversal y podrá beneficiarse de los resultados de la evaluación.	Se integra por 14 dependencias (cabezas de sector) del Gobierno Federal quienes se reúnen y acuerdan la implementación y seguimiento de la política de cambio climático.	Sus integrantes son en su mayoría dependencias que ejecutan programas presupuestarios incluidos en el Anexo transversal del PEF en materia de cambio climático.
Consejo de Cambio Climático	Desempeña un rol de acompañamiento y seguimiento de las evaluaciones.	Es el órgano de consulta de la CICC, constituido por distinguidas personalidades del sector académico, industrial y social.	Su rol se fundamenta en el art. 57 de la LGCC.

VII. Enfoque metodológico general

La evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático se fundamenta en el uso de un enfoque metodológico de frontera conocido como Teoría del Cambio. Dicho enfoque es particularmente útil para abordar temas complejos como el cambio climático, cuyas intervenciones incluyen una gran cantidad de variables, sectores y la participación de los tres órdenes de gobierno. Actualmente, la Coordinación de Evaluación cuenta con la Teoría del Cambio de la Política Nacional de Cambio Climático, la cual será utilizada como referencia para la evaluación del Anexo transversal. En adición, la evaluación también implicará el desarrollo de análisis estratégicos que tendrán como insumos los resultados de la revisión de información documental especializada y de entrevistas realizadas a actores clave.

VIII. Proceso de evaluación

En el cronograma siguiente se especifican las actividades incluidas en el proceso de evaluación del Anexo transversal y los tiempos para su realización.

Actividades	2015	2016												2017		
	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar
Diseño de la evaluación																
Estudio exploratorio para generar insumos para diseñar la evaluación																
Taller para la definición de preguntas que guiarán la evaluación																
Definición de la metodología de evaluación																
Desarrollo de los Términos de Referencia para la generación de insumos y contratación del equipo consultor																
Implementación de la evaluación																
Generación de insumos por parte del equipo consultor																
Análisis de información para responder a las preguntas de evaluación e integración del informe de la evaluación																
Reuniones con actores clave para formalizar el inicio de la evaluación																
Reuniones con actores clave para presentar los																

Actividades	2015	2016												2017		
	Dic	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Oct	Nov	Dic	Ene	Feb	Mar
avances en la evaluación																
Reuniones con actores clave para presentar los resultados de la evaluación																
Emisión de recomendaciones y reuniones para acordar acciones de mejora																
Difusión de los resultados de la evaluación y las recomendaciones																

Como se aprecia en el cronograma, la implementación de la evaluación del Anexo transversal incluirá el desarrollo de trabajos de consultoría que permitirán a la Coordinación de Evaluación contar con insumos para responder a las preguntas de evaluación y emitir recomendaciones sobre la base de los resultados de la evaluación.

IX. Riesgos a considerar

Entre los riesgos que pueden presentarse en el desarrollo de la evaluación se identifican los siguientes:

1. Inicio tardío de los trabajos para generar insumos para el proceso de evaluación del Anexo transversal.

Estrategia de manejo del riesgo: se mantendrá estrecho contacto con la Coordinación de Evaluación y con las áreas administrativas y jurídicas del INECC para reducir la duración del proceso de validación técnica de las propuestas que se reciban y de contratación del equipo consultor.

2. Información e insumos deficientes aportados al proceso de evaluación del Anexo transversal.

Estrategias de manejo del riesgo:

- a) se mantendrá una estrecha coordinación con las instancias que participan en la integración del Anexo transversal para la obtención de la información requerida para llevar a cabo la evaluación; y
 - b) se supervisará de manera cercana al equipo consultor encargado de la generación de insumos.
3. Poca/nula coordinación con las instancias que participan en la integración del Anexo transversal.

Estrategia de manejo del riesgo: se mantendrá una estrecha coordinación con las instancias que participan en la integración del Anexo transversal en las diferentes etapas de la evaluación.

X. Referencias

- 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.
- Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente A.C, 2013. *Análisis del presupuesto federal en materia de cambio climático. "Anexo 15 Recursos para la Mitigación de los Efectos del Cambio Climático"*. Informe final. Documento no publicado. 66p.
- Diario Oficial de la Federación, 2006, 30 marzo. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Fecha de publicación 30 de marzo de 2006. Última reforma publicada 30 de diciembre de 2015.
- Diario Oficial de la Federación, 2012, 6 junio. *Ley General de Cambio Climático*. Fecha de publicación 6 de junio de 2012. Última reforma publicada 1º de junio de 2016.
- Diario Oficial de la Federación, 2014, 19 noviembre. *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, 2015, 27 noviembre. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016*.
- INECC, 2016a. *Programa de Trabajo 2015-2018 de la Coordinación de Evaluación*. Disponible en: <https://www.gob.mx/inecc/documentos/programa-de-trabajo-2015-2018-de-la-coordinacion-de-evaluacion>
- INECC, 2016b. *Lineamientos y Criterios Específicos para la Evaluación de la Política Nacional de Cambio Climático*. Disponibles en: <https://www.gob.mx/inecc/documentos/lineamientos-y-criterios-especificos-para-la-evaluacion-de-la-politica-nacional-de-cambio-climatico>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2016. *Exposición de Motivos, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016*. http://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF/2016/exposicion/EM_Capitulo_3.pdf Consultado el 30 de marzo de 2016.