

# 1. Introducción

## 1.1 Marco de la evaluación

La evaluación de medio término del PANCC se llevó a cabo entre mayo y julio 2011, con el propósito de revisar el cumplimiento de los objetivos y productos del Plan con las líneas prioritarias de acción, las instituciones ejecutoras y el periodo de ejecución inicialmente planteado. Sus objetivos se han definido como se indica en el recuadro 1-1.

### Recuadro 1-1: Objetivos de la evaluación

#### Objetivo general

- Revisar el progreso de la implementación del PANCC, identificar problemas potenciales en el diseño del mismo, asesorar el nivel de cumplimiento de los objetivos, identificar y documentar lecciones aprendidas y mejores prácticas, así como hacer recomendaciones sobre acciones específicas que puedan ser tomadas por las distintas instituciones ejecutoras con el fin de lograr su ejecución en el plazo establecido.

#### Objetivos específicos

- Evaluar si se han cumplido las metas del PANCC.
- Evaluar si se han cumplido los productos del PANCC. Definir indicadores cuantitativos y cualitativos que permitan medir en forma parcial el grado de avance del Plan y los avances absolutos. Para ellos será necesario, primero, desarrollar en algunos casos metas medibles asociadas a las acciones.
  - En términos cuantitativos, evaluar si se llevaron a cabo o no los estudios a los que hace referencia, hacer un listado de instituciones, sus compromisos y evaluar si se hicieron o no las actividades.
  - En términos cualitativos, el consultor deberá evaluar si las acciones desarrolladas logran el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron diseñadas.
- Evaluar el grado de inversión/nivel de gastos de cada ministerio (entidad) para llevar a cabo las actividades en el Plan de Acción.
- Identificar y evaluar si se han establecido las instancias necesarias para la toma de decisiones o cumplimiento de compromisos, ya sean nacionales o internacionales y si estas instancias han funcionado y generado los resultados esperados o los compromisos establecidos.
- Establecer los requisitos y recomendaciones para cada institución involucrada, para el logro de las acciones y los objetivos del plan en el plazo establecido.
- Luego de desarrollar todos los objetivos previos, evaluar la factibilidad de culminar el PANCC con los planes sectoriales o bien, proponer qué puede venir a continuación del 2012.

Fuente: Términos de referencia (Anexo 7)

En los últimos años la cantidad de acciones vinculadas al CC llevadas a cabo por las instituciones públicas se ha incrementado fuertemente, lo que hace que hoy en día el PANCC reúna sólo una fracción de todo ese conjunto de intervenciones. En consecuencia, al evaluar la ejecución del Plan y el logro de sus propósitos, se está abarcando una parte de los avances del país en materia de políticas sobre CC, si bien a lo largo del informe se hace mención a iniciativas que van más allá del Plan mismo.

## 1.2 Metodología

### Enfoque de la evaluación

El enfoque metodológico de la presente evaluación combina cuatro aproximaciones. En cuanto al *foco* y *alcance*, fusiona un enfoque de *implementación* con uno de *resultados*. El primero se centra en las acciones del Plan, analizando factores que han favorecido o impedido la ejecución, tales como la disposición de recursos, el compromiso institucional, mantención de instancias para toma de decisiones, entre otros. Por su parte, el segundo aborda la cuestión sobre la *contribución de las acciones al logro del propósito para el que han sido diseñadas*, revisando, por ejemplo, si la información generada hasta ahora permite identificar el grado de vulnerabilidad del país frente al Cambio Climático.

En relación al *sujeto* y la *utilidad* de la evaluación, se adopta un enfoque *participativo* y, a su vez, *formativo*. La participación en este contexto indica que los actores responsables de la implementación del PANCC serán involucrados en diferentes instancias de análisis y no sólo de entrega de información, lo que favorecerá la apropiación de los resultados. La revisión es también formativa por cuanto busca mejorar la implementación del plan, no acabándose en la captura y análisis de la información, sino que elaborando recomendaciones. Las preguntas conductoras de la evaluación quedan resumidas en el recuadro 1-2.

#### Recuadro 1-2: Preguntas conductoras de la evaluación

##### Preguntas de implementación

- ¿Hasta qué punto se ha avanzado con la ejecución del PANCC?
- ¿Hasta qué punto la gestión institucional ha permitido, favorecido u obstaculizado el cumplimiento de los compromisos del PANCC?
- ¿Qué se ha aprendido con la implementación y qué prácticas o ejemplos realizados hasta ahora pueden ayudar al cumplimiento de las acciones restantes del PANCC?

##### Preguntas de resultados

- ¿Hasta qué punto las acciones llevadas a cabo han servido al cumplimiento de los propósitos del PANCC expresado en sus líneas de acción?

##### Preguntas de participación de los actores

- ¿Cómo evalúan las propias instituciones participantes del PANCC la implementación y los resultados conseguidos con las acciones implementadas hasta el momento?
- ¿Cómo evalúan implementación y resultados los especialistas técnicos y científicos, como también los representantes de la sociedad civil?

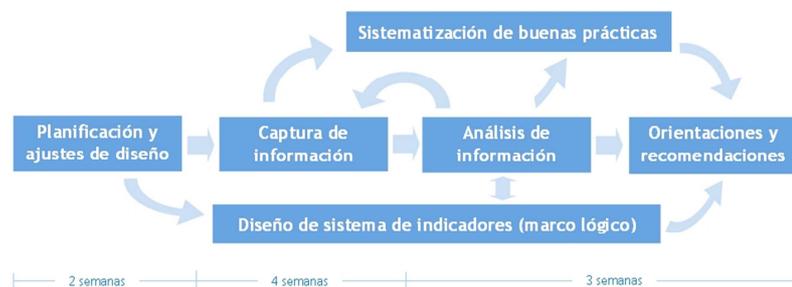
##### Preguntas formativas

- ¿Qué mejoras en la estructuración y formulación del PANCC se pueden recomendar?
- ¿Qué recomendaciones para la gestión institucional se pueden realizar para contribuir a una completa implementación de las acciones definidas en el PANCC?
- ¿Qué recomendaciones se pueden realizar para que los esfuerzos y logros del PANCC a su término den paso a nuevas iniciativas y estrategias para encarar los desafíos del cambio climático?

## Etapas del proceso de evaluación

El proceso de evaluación está representado esquemáticamente en la figura 1. Se ha estructurado en módulos secuenciales, con las naturales iteraciones y retroalimentaciones que se generan en una revisión de este tipo. Temporalmente, se abordan simultáneamente tres líneas de trabajo: el eje central de captura y análisis de la información sobre el progreso del plan —en implementación y resultados—; junto a una línea de desarrollo participativo del sistema de indicadores de S&E futuro; y, agregando un módulo de aprendizajes y buenas prácticas.

Figura 1-1: Proceso general de la evaluación



Fuente: Elaboración propia

## Detalle de los módulos y procedimientos

La tabla 1-1 detalla el contenido de los módulos antes mencionados y los procedimientos que se han establecido para responder a las preguntas conductoras de la evaluación.

Tabla 1-1: Detalle de los módulos y procedimientos

| Módulos   | Actividades y procedimientos   |
|---|--|
| <p><b>Planificación y ajustes de diseño</b></p> <p>Productos: Plan de trabajo definitivo</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Precisión de aspectos de contenido y metodológicos con el mandante.</li> <li>▪ Actualización de listas de contacto, solicitud formal a ministerios de contrapartes para la evaluación.</li> <li>▪ Precisión de las necesidades de información, a través de la revisión de documentación del MMA como de los sectores (informes de avance, comunicaciones formales, entre otros).</li> </ul>   |
| <p><b>Captura de información</b></p> <p>Producto: Matriz de avance a nivel de acción, con informes agregados a nivel de línea de acción</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Recolección y sistematización de la información de cada sector, incluye progreso en ejecución de acciones, logro de metas, recursos invertidos, productos generados, entre otros.</li> <li>▪ Envío de formulario a ser completado por los sectores, de acuerdo a las necesidades de información detectadas; seguimiento y apoyo a los sectores para la completación oportuna del formulario solicitado.</li> <li>▪ Entrevistas semiestructuradas con contrapartes de los sectores.</li> <li>▪ Revisión de documentación (segunda comunicación, avances, presentaciones, etc.)</li> </ul>  |
| <p><b>Análisis de información</b></p> <p>Producto: Documento con factores de éxito, aprendizajes, necesidades de recursos y capacidades, áreas no cubiertas por el plan, entre otros.</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Valoración de la información para entender factores de éxito, retraso, etc. en la implementación del plan.</li> <li>▪ Entrevistas semiestructuradas con contrapartes de los sectores.</li> <li>▪ Realización de <i>Taller de Trabajo</i> con los puntos focales de las instituciones para identificar y priorizar los factores de éxito y fracaso de la implementación del plan, y necesidades para asegurar el cumplimiento de todos los propósitos del Plan.</li> <li>▪ Valoración de la información, contrastándola con los propósitos y objetivos definidos.</li> <li>▪ Revisión de literatura; entrevistas con expertos.</li> <li>▪ Realización de reuniones con especialistas y representantes de la sociedad civil para valorar los avances en materia de resultados del PANCC.</li> </ul> |
| <p><b>Sistematización de aprendizajes y buenas prácticas</b></p> <p>Producto: Sección con fichas de buenas prácticas y profundización de las mejores.</p>                                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sistematización de aprendizajes, incluyendo buenas prácticas</li> <li>▪ Entrevistas con expertos y puntos focales de los sectores.</li> </ul>   |
| <p><b>Diseño de indicadores</b></p> <p>Producto: Indicadores S&amp;E (resultados).</p>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Elaboración de propuesta de matriz de marco lógico para S&amp;E, basada en indicadores de resultado.</li> <li>▪ Trabajo con los sectores en base a propuestas-contrapropuestas y sesiones de discusión.</li> </ul>  |
| <p><b>Orientaciones y recomendaciones</b></p> <p>Producto: Documento final.</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Síntesis de los resultados obtenidos hasta ese momento, complementación con literatura y entrevistas con expertos.</li> </ul>   |

Fuente: Elaboración propia.

Mayores antecedentes sobre la determinación del avance tanto en implementación como respecto al logro de los propósitos del Plan se encuentran en el capítulo 2.

## 1.3 Antecedentes del Plan

El PANCC se formula a partir del 2006, finalizándose hacia fines del 2008, para responder a los ejes y objetivos de la Estrategia Nacional de CC. Se comienza a generar en un contexto de instalación de la administración entrante, la que incorporaba una serie de temas ambientales en su programa de gobierno, entre ellos, la promoción de enfoques de gestión de cuencas, el cuidado de glaciares y la creación de un Ministerio de Medio Ambiente. El PANCC se construye, además, en un momento en que paulatinamente la sociedad empezaba a tomar conciencia que estaba frente a un fenómeno importante y los expertos resaltaban con insistencia la falta de conocimiento específico para dimensionar hasta dónde el CC podría impactar a la sociedad chilena. Hasta ese momento, la información *macro* que entregaban los estudios internacionales era extrapolada a las condiciones locales del país con amplios niveles de incertidumbre. Finalmente, el contexto en que se gesta el PANCC estaba marcado por la necesidad de mostrar avances en la Segunda Comunicación Nacional respecto a la Primera, y reunir antecedentes que ayudaran a tomar una posición para las negociaciones de los acuerdos internacionales que entraran en vigencia una vez finalizado el protocolo de Kyoto el 2012.

El Plan fue concebido como un instrumento articulador de lineamientos de orden político a ser materializados por los organismos del Estado con competencia en materias medioambientales. Pretendió relevar también aquellos ámbitos en los que el CC debería impactar más a la sociedad y en los que se preveía que sería necesaria alguna acción. El foco del PANCC fue situado en la *generación de una línea base de conocimiento en adaptación, mitigación y capacidades, la cual orientara la toma de decisiones estratégicas*. En otras palabras, el propósito del Plan puede entenderse hoy en día como incrementar de manera significativa el estado de conocimiento disponible en estos temas. En consecuencia, el diagnóstico del Plan (cap. 2) da cuenta del estado del arte en la comprensión del fenómeno, apoyado principalmente en los estudios realizados para la ICN de 1999. Estos antecedentes dan una idea de la cantidad, tipo, profundidad y cobertura de información que se esperaba lograr al finalizar el Plan en el 2012.

La coyuntura en que el PANCC se formula llevó a incorporar una serie de acciones que los servicios venían llevando a cabo o habían planificado realizar, los cuales, si bien están ligadas al ámbito específico de la línea donde se ubican (o sea son pertinentes a la materia), no son *funcionales* al propósito. Esto quiere decir que, aun cuando estas acciones pueden haber sido importantes y conllevar una significativa inversión de recursos, no van en la dirección del foco antes señalado. Como consecuencia, por una parte el PANCC contiene medidas que apuntan a una cierta orientación estratégica (65 acciones) y, por otra, *compila* acciones que permiten mostrar fundamentalmente a la comunidad internacional la multitud de esfuerzos que realiza el país en el tema de CC (38 acciones, ver detalle en anexo 5).

El PANCC se construye en función de los ejes de la Estrategia, que son los siguientes:

- adaptación a los impactos del CC,
- mitigación de las emisiones de GEI, y
- creación y fomento de las capacidades para abordar el problema en Chile.

Bajos estos tres ejes el Plan contiene 22 líneas de acción, las que sirven de alero para 103 acciones específicas, cuya implementación es radicada bajo la responsabilidad de 13 sectores o carteras (considerando la línea de gobierno interior como sector) y 32 entidades (incluyendo 2 comisiones asesoras).

Las carteras de medio ambiente, energía, agricultura, defensa y obras públicas concentran el 80% de las acciones contenidas en el Plan.