

INFORME DE LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y MEDIDAS (PAMs) DEL SECTOR FORESTAL

Resultado K

MARZO, 2026

DISCLAIMER

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in a retrieval system or transmitted, in any form or by any means, electronic, photocopying, recording or otherwise, for commercial purposes without prior permission of Paraguay. Otherwise, material in this publication may be used, shared, copied, reproduced, printed and/or stored, provided that appropriate acknowledgement is given of Paraguay and ICAT as the source. In all cases the material may not be altered or otherwise modified without the express permission of Paraguay.

PREPARED UNDER

The Initiative for Climate Action Transparency (ICAT), supported by Germany, Italy, the Children's Investment Fund Foundation and the **ClimateWorks Foundation**.



The ICAT Secretariat is **managed and supported** by the United Nations Office for Project Services (UNOPS).

INFORME DE LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y MEDIDAS (PAMs) DEL SECTOR FORESTAL.

Initiative for Climate Action Transparency – ICAT

Resultado K

AUTORA

CARMEN MARÍA ARACELI MONGES
Consultora – Evaluación de Políticas Forestales

MARZO, 2026

TABLA DE CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN	5
2. FUNDAMENTO METODOLÓGICO	6
3. OBJETIVO Y ALCANCE	7
4. ESTRUCTURA DE LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS FORESTALES	8
5. FUNCIONAMIENTO PRÁCTICO	10
6. CONCLUSIONES	11

Lista de acrónimos

Acrónimo	Significado
ICAT	Initiative for Climate Action Transparency
INFONA	Instituto Forestal Nacional
GHGMI	Greenhouse Gas Management Institute
GEI	Gases de Efecto Invernadero
PAMs	Policies and Measures (Políticas y Medidas)
DRSF	Derecho Real de Superficie Forestal
RUN	Registro Unificado Nacional
SNMF	Sistema Nacional de Monitoreo Forestal

1. INTRODUCCIÓN

El presente informe describe el funcionamiento de la Herramienta de Evaluación de Políticas Forestales, correspondiente al *Resultado K*, desarrollada en el marco del proyecto “*Desarrollo de un Sistema de Evaluación y Seguimiento de Políticas Forestales*”, implementado por el Instituto Forestal Nacional (INFONA), con apoyo técnico del Greenhouse Gas Management Institute (GHGMI) y con el financiamiento de la Initiative for Climate Action Transparency (ICAT).

La herramienta se presenta en un archivo Excel, adjunto al presente informe, y fue desarrollada con el objetivo de estructurar y operacionalizar la evaluación de las políticas forestales conforme a los lineamientos de la metodología ICAT para el sector forestal. Su función principal es organizar la información disponible y guiar de manera secuencial el proceso de estimación de impactos en gases de efecto invernadero (GEI), asegurando la coherencia metodológica entre las distintas etapas de la evaluación.

Su diseño respondió a una necesidad identificada en el *Resultado J*. Si bien existe información relevante para evaluar las políticas forestales, sin embargo, algunas de estas informaciones se encuentran en diferentes áreas institucionales y aún no están completamente integradas bajo un proceso común de seguimiento y evaluación. En este contexto, el INFONA ya cuenta con herramientas institucionales de monitoreo; sin embargo, aún existe el desafío de vincular de manera más sistemática estos sistemas de información con los procesos de evaluación de políticas.

El archivo Excel, que se presenta como anexo digital del presente informe, está organizado como una secuencia de trabajo que acompaña al usuario desde la definición inicial de la política hasta la estimación cuantitativa de sus efectos en emisiones y absorciones de GEI. Esta estructura busca reducir ambigüedades, fortalecer la trazabilidad de los supuestos utilizados y asegurar que exista correspondencia entre la planificación de las políticas evaluadas y los resultados estimados.

En las siguientes secciones se presenta la lógica metodológica que sustenta la herramienta y su estructura interna, con el propósito de mostrar el recorrido que permite pasar de la planificación de la evaluación de la política a la estimación cuantitativa de impactos en GEI.

2. FUNDAMENTO METODOLÓGICO

La herramienta fue diseñada con base en la metodología ¹ICAT-Forestal (ICAT, 2020a) para la evaluación de políticas y medidas del sector forestal. Esta metodología propone una secuencia analítica clara para la estimación de impactos: definir la política, construir su cadena causal, identificar indicadores pertinentes, priorizarlos mediante criterios explícitos y estimar impactos en gases de efecto invernadero (GEI) a partir de escenarios comparativos, con y sin política.

La evaluación, bajo este marco metodológico, no se limita a producir una estimación numérica de reducción o aumento de emisiones, ya que es un proceso estructurado que debe hacer visibles los supuestos adoptados, las decisiones metodológicas y las fuentes de información utilizadas. Uno de los aportes principales de la metodología ICAT es la exigencia de transparencia en todo el proceso de evaluación. No basta con presentar un resultado final; es necesario documentar cómo se obtuvieron los resultados, qué datos los sustentan y cuál es el nivel de incertidumbre asociado a ellos.

En coherencia con esta lógica, la herramienta (archivo Excel), fue estructurada como una secuencia de trabajo ordenada teniendo en **cuenta** que no es posible estimar un impacto sin antes tener claro cómo funciona la política, qué resultados intermedios produce y qué datos existen para medir esos cambios.

La herramienta parte de la siguiente premisa metodológica: los impactos en GEI no se estiman de manera directa, sino que se derivan de la lógica de intervención de la política evaluada. Esta secuencia lógica comienza en los *insumos institucionales* (normativos, financieros y administrativos), continúa en las *actividades de implementación* y los *efectos intermedios*, y culmina en *resultados observables* en el territorio. A partir de esta estructura es posible construir escenarios comparativos y estimar el efecto atribuible a la política.

¹ Initiative for Climate Action Transparency. (2020a). *Forestry guidance: Assessing the greenhouse gas impacts of forest policies and measures*.

3. OBJETIVO Y ALCANCE

El objetivo de la herramienta es proporcionar una base técnica estructurada a los actores clave del sector, para la evaluación periódica de políticas y medidas forestales, asegurando coherencia metodológica y comparabilidad entre distintos ejercicios de evaluación en el tiempo. Su diseño busca estandarizar el proceso y fortalecer la trazabilidad de las decisiones adoptadas durante la estimación de impactos en GEI.

La herramienta es un instrumento técnico-operativo orientado a organizar el proceso de evaluación de políticas forestales, integrando la planificación, el desarrollo de la evaluación, el seguimiento posterior mediante indicadores y la estimación de impactos en GEI en una misma planilla de trabajo.

Su alcance corresponde a los siguientes aspectos:

- Sistematizar la información existente bajo una lógica evaluativa común.
- Estructurar de manera explícita la cadena causal de la política o medida forestal como base para el análisis.
- Aplicar criterios técnicos para la priorización de indicadores, registrando fuentes y supuestos utilizados.
- Identificar brechas de información relevantes para el seguimiento de la política o medida forestal.
- Construir escenarios comparativos (con política o medida/sin política o medida) conforme al enfoque de la metodología ICAT.
- Estimar impactos en emisiones/absorciones de GEI bajo supuestos claramente documentados y verificables.

La herramienta no sustituye evaluaciones cualitativas, análisis institucionales detallados ni estudios sectoriales más específicos. Tampoco elimina la necesidad de juicio técnico en la definición de supuestos o en la interpretación de resultados. Su función es ofrecer una estructura ordenada que permita documentar de manera consistente las decisiones metodológicas adoptadas, fortalecer la transparencia del proceso evaluativo y facilitar su replicabilidad en el tiempo. En este sentido, es un instrumento de apoyo a la evaluación y no un mecanismo automático de generación de resultados. La interpretación de los valores obtenidos requiere de un análisis técnico, que debe desarrollarse a través de un informe técnico.

4. ESTRUCTURA DE LA HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS FORESTALES

La herramienta, plasmada en Excel, se encuentra organizada en bloques que siguen la secuencia lógica del proceso de evaluación. Su estructura no es arbitraria, ya que responde al orden metodológico que propone la metodología ICAT-Forestal y obliga a mantener coherencia entre la definición de la política o medida a ser evaluada y la estimación de impactos en GEI.

A continuación se presentan los bloques de la estructura de la herramienta según el orden metodológico mencionado:

El primer bloque incluye la sección de definición de la política o medida forestal. En este apartado se describen los elementos básicos de la intervención como: objetivo, tipo de instrumento utilizado, alcance territorial y temporal, así como las instituciones responsables de su implementación. Esta sección permite delimitar con precisión qué se está evaluando y bajo qué condiciones.

El segundo **bloque** incorpora la sección de cadena causal e indicadores. Aquí se explicita la lógica de funcionamiento de la política, es decir, cómo se espera que las acciones implementadas por la política o medida generen cambios concretos en el territorio. A partir de esa lógica se identifican los indicadores disponibles y se procede a su priorización conforme a criterios técnicos previamente definidos. Esta parte conecta la formulación conceptual de la política con el seguimiento empírico.

El tercer bloque corresponde a la construcción de escenarios. En esta etapa se definen los supuestos que sostienen el escenario sin política o medida forestal (línea base) y el escenario con política o medida forestal. La comparación entre ambos escenarios es el fundamento base de la estimación del impacto en GEI.

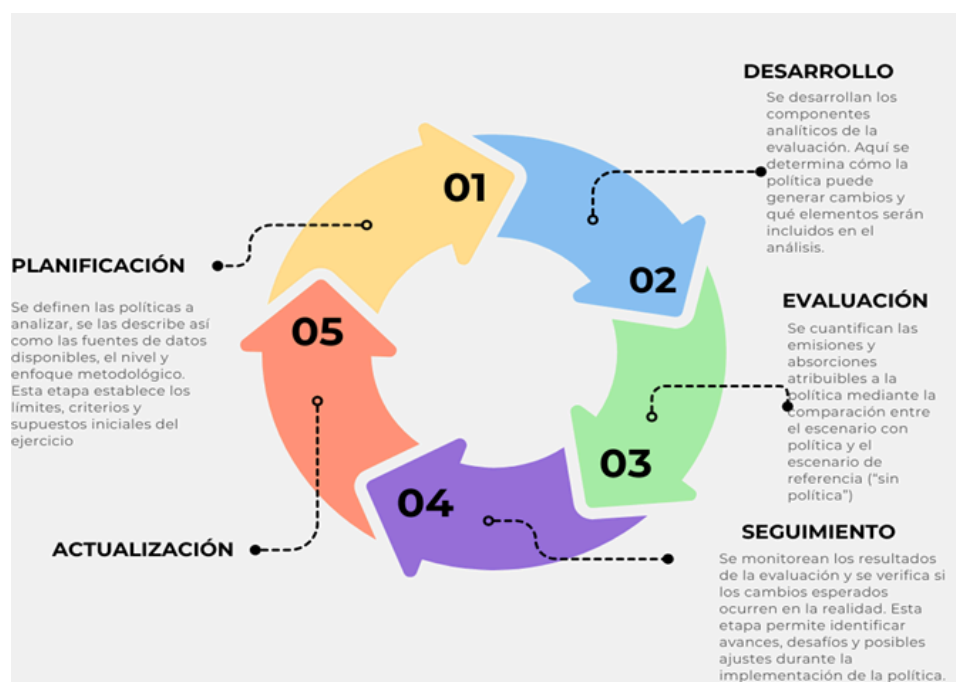
Finalmente, se procede a la estimación de impactos en GEI. Si bien la herramienta organiza la información necesaria para este cálculo —como los datos de actividad, los supuestos de línea base y las fuentes de información—, la estimación cuantitativa de emisiones se recomienda realizar en una planilla de cálculo separada.

Esto permite aplicar con mayor flexibilidad los factores de emisión, realizar ajustes metodológicos cuando sea necesario y documentar de manera detallada los supuestos utilizados.

Cada bloque o sección se apoya en el anterior. No es posible estimar impactos sin: (i) haber definido previamente la política o medida forestal a ser evaluada, (ii) construido su cadena causal y (iii) establecido los escenarios comparativos. Esta dependencia interna asegura coherencia metodológica en todo el proceso de evaluación.

En este sentido, la herramienta funciona principalmente como un soporte para estructurar la información que alimenta la estimación de impactos, más que como un módulo de cálculo automático. Los resultados obtenidos deben posteriormente ser interpretados y contextualizados en el informe de evaluación, donde se expliquen los supuestos adoptados, las fuentes utilizadas y las implicancias de los resultados para el análisis de la política.

Figura 1. Etapas del proceso de evaluación de políticas forestales según la metodología ICAT-Forestal



Fuente: Elaboración propia.

Nota: La herramienta apoya principalmente las etapas de planificación, desarrollo del análisis y evaluación de impactos. Las etapas de seguimiento y actualización corresponden a procesos institucionales posteriores, en los que los resultados de la evaluación pueden utilizarse para el monitoreo de la política.

5. FUNCIONAMIENTO PRÁCTICO

El uso de la herramienta debe seguir el orden previsto en su estructura. Se debe avanzar en forma secuencial paso a paso y evitar completar secciones de manera aislada.

Primeramente, se completa la definición de la política, dejando explícitos su alcance, sus objetivos y los supuestos iniciales. Luego, se construye la cadena causal y se registran los indicadores priorizados, asegurando que cada uno cuente con una fuente identificada y con periodicidad definida. Posteriormente, se definen los escenarios comparativos, especificando con claridad los supuestos del escenario sin política o medida forestal y del escenario con política o medida forestal. Esta parte requiere especial atención, ya que las diferencias entre ambos escenarios determinan el impacto estimado.

Finalmente, se procede a la estimación de impactos en GEI por política o medida forestal. Si bien la herramienta organiza la información necesaria para este cálculo (datos de actividad, supuestos de línea base y fuentes de información), la estimación cuantitativa de emisiones/absorciones de GEI se recomienda realizar en una planilla de cálculo separada.

Esto permite aplicar con mayor flexibilidad los factores de emisión/absorción, realizar ajustes metodológicos cuando sea necesario y documentar de manera detallada los supuestos utilizados. En este sentido, la herramienta funciona principalmente como un soporte para estructurar la información que alimenta la estimación de impactos, más que como un módulo de cálculo automático.

Los resultados obtenidos deben ser interpretados y contextualizados en el informe de evaluación, en el que se expliquen los supuestos adoptados, las fuentes utilizadas y las implicancias de los resultados para el análisis de la política.

6. CONCLUSIONES

La Herramienta de Evaluación de Políticas Forestales es un instrumento técnico diseñado para ordenar y estructurar el proceso de evaluación conforme a los lineamientos metodológicos de ICAT. La herramienta puede ser utilizada tanto por el INFONA como por actores clave del sector forestal. Su principal aporte es integrar, en un mismo entorno de trabajo, la planificación de la evaluación de la política, la selección y seguimiento de indicadores y la estimación de impactos en emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero (GEI).

En este sentido, la herramienta funciona como un soporte técnico para organizar el proceso de evaluación y mejorar su documentación. No obstante, su utilidad depende en gran medida de la rigurosidad técnica con que sea aplicada y, sobre todo, de la forma en que se interpreten sus resultados.

La herramienta no genera resultados de manera automática ni sustituye el análisis técnico necesario para interpretar las políticas o medidas forestales a ser evaluadas. Su valor principal se encuentra en la estructura que aporta al proceso de evaluación, ya que exige definir con claridad la política o medida que se evaluará, explicitar su cadena causal, documentar los supuestos utilizados en la construcción de escenarios y registrar las fuentes de información empleadas. Esto contribuye a mejorar la trazabilidad metodológica y la transparencia del ejercicio de evaluación.

Asimismo, al estandarizar la secuencia de trabajo en una planilla de Excel, facilita la comparabilidad entre distintos períodos de evaluación y reduce el riesgo de inconsistencias metodológicas entre ejercicios sucesivos, además de documentar paso a paso las decisiones tomadas. Esto fortalece la base técnica para el seguimiento de las políticas forestales en el tiempo.

No obstante, la herramienta presenta algunas limitaciones que deben ser reconocidas, específicamente de que los resultados dependen de la calidad, consistencia y disponibilidad de la información institucional existente. Si los datos presentan vacíos, discontinuidades o diferencias metodológicas entre períodos, esto puede afectar la solidez de las estimaciones generadas.

Finalmente, la herramienta no reemplaza el juicio técnico del evaluador. La interpretación de los resultados, la revisión de los supuestos y el análisis de coherencia deben realizarse mediante un informe de evaluación que permita contextualizar los valores obtenidos y discutir sus implicancias para cada política analizada.