



cec.org

Resumen ejecutivo

En este documento resumimos las conclusiones de dos informes preparados para la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) por Eastern Research Group, Inc. (ERG), de Lexington, Massachusetts. El propósito de ambos documentos fue evaluar en qué medida el programa de trabajo conjunto de la CCA respondió a su Plan Estratégico 2005-2010 y ofrecer a la Comisión recomendaciones para mejorar su marco de evaluación en el siguiente Plan Estratégico (2010-2015).

La CCA encomendó cuatro tareas a ERG:

- Elaborar un informe sobre los resultados y logros alcanzados por la CCA en el cumplimiento de su Plan Estratégico 2005-2010 a tiempo para la reunión de la CCA en junio de 2009.
- Analizar y evaluar de manera integral el desempeño de los proyectos de la CCA en la consecución de las metas y objetivos correspondientes, conforme al Plan Estratégico.
- Dar al Consejo, el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) y el Secretariado de la CCA un fundamento analítico para trazar el Plan Estratégico 2010-2015.
- Ayudar al Consejo y al Secretariado a concluir la depuración del marco para el monitoreo, evaluación y elaboración de informes.

Comisión para la Cooperación Ambiental: resultados y desempeño durante el periodo 2005-2010; recomendaciones para el periodo 2010-2015

Cumplimiento de la visión y los objetivos del Plan Estratégico 2005-2010

En junio de 2004, los miembros del Consejo de la CCA (integrado por los funcionarios ambientales de más alto rango de Canadá, Estados Unidos y México) firmaron la Declaración de Puebla, en la que se establecía la visión de las Partes para la CCA en la década siguiente. Considerando esta declaración como un mandato, identificamos cuatro atributos que definen a la CCA como:

- elemento catalizador de acciones en beneficio del medio ambiente de América del Norte;
- foro para facilitar la acción regional;
- fuente de resultados concretos, y
- fuente de información científica rigurosa.

Con objeto de aplicar esta visión, la CCA preparó un plan estratégico quinquenal para el periodo 2005-2010 estructurado en torno de tres grandes prioridades: *información para la toma de decisiones, desarrollo de capacidades, y comercio y medio ambiente*. En apoyo de estas prioridades, Canadá, Estados Unidos y México se fijaron metas y objetivos quinquenales específicos, y para su consecución formularon iniciativas conjuntas de largo plazo. Estas iniciativas incluían una labor enfocada, integrada y coherente, a fin de obtener resultados visibles y concretos. Cada año, de 2005 a la fecha, la CCA elaboró y llevó a cabo proyectos en el marco de este programa conjunto para poner en práctica las iniciativas.

ERG ha analizado en qué medida la CCA cumplió con las metas y objetivos establecidos en la Declaración de Puebla y el Plan Estratégico, así como el grado en que los proyectos de la Comisión alcanzaron los resultados previstos entre 2005 y 2009. En las páginas siguientes presentamos un resumen del resultado de nuestro análisis.

Informes preparados por ERG para la CCA

Evaluación de los resultados y el desempeño de la Comisión para la Cooperación Ambiental: informe sobre los logros de la CCA conforme a su Plan Estratégico 2005-2010 [original en inglés: Assessing the Commission for Environmental Cooperation's Results and Performance: Report on the Accomplishments of the CEC Under the 2005-2010 Strategic Plan]

Recomendaciones para mejorar la estructura de evaluación del desempeño de la Comisión para la Cooperación Ambiental en el marco de su Plan Estratégico 2010-2015 [Recommendations for Improving the Commission for Environmental Cooperation's Performance Measurement Structure Under Its 2010-2015 Strategic Plan]

Las versiones completas de ambos informes se pueden consultar, sólo en inglés, en: www.cec.org/planestrategico2010.

El trabajo de la CCA en los últimos cuatro años cumplió con la visión de la Declaración de Puebla, tal y como se estableció en el Plan Estratégico. Los datos y la información que recabamos muestran que la CCA ha sido un *elemento catalizador*, ha constituido un *foro para la acción regional*, ha generado *resultados concretos* y ha aportado *información científica rigurosa*. Sin embargo, se requiere un trabajo adicional para aclarar en qué medida las acciones de la CCA pueden y deben arrojar resultados concretos en lo tocante a cambios en las políticas de cada una de las tres Partes, así como a efecto de garantizar que la información aportada por la Comisión se presente en el formato más apropiado para el público al que se dirige.

La CCA ha llevado a buen puerto todas las iniciativas delineadas en el Plan Estratégico. Las iniciativas se identifican en el Plan como precursores necesarios para alcanzar las metas y objetivos fijados conforme a las tres prioridades de la Comisión: *información para la toma de decisiones, desarrollo de capacidades, y comercio y medio ambiente*. En el cuadro al pie de la página se describen los aspectos de cada meta en los que la CCA se ha destacado.

Los proyectos realizados por la CCA han dado como resultado varios logros fundamentales, entre otros:

- Estimular reducciones considerables en costos, emisiones de CO₂, uso de agua y residuos de las empresas que participan en el proyecto Mejoramiento Ambiental de las Cadenas de Abasto.
- Establecer y aplicar un sistema de fichas de evaluación ecológica para describir y sintetizar el estado y las tendencias de la calidad del agua, el hábitat y los recursos biológicos en las áreas protegidas de la región de Baja California a Bering, de la Red de Áreas Marinas Protegidas de América del Norte.
- Crear el *Atlas ambiental de América del Norte*, marco digital en línea para visualizar aspectos ambientales del subcontinente e ilustrar la interconexión de los ecosistemas de América del Norte.
- Apoyar el establecimiento en México del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, de carácter obligatorio, así como sus mejoras, y respaldar, con base en información integrada y confiable de cada país, la difusión pública de los registros de contaminación y la información sobre transferencias mediante la publicación continua de *En balance*.
- Llevar a cabo una evaluación integral de los inventarios y las redes de monitoreo de emisiones atmosféricas de América

del Norte, y apoyar las actualizaciones del Inventario Nacional de Emisiones de México (INEM).

- Formular la Estrategia para el Mejoramiento de la Gestión de la Calidad del Aire en América del Norte, a fin de apoyar prácticas eficaces y comparables en materia de gestión de calidad del aire a través de las fronteras.
- Hacer a América del Norte un modelo de cooperación trinacional en el ámbito de la aplicación de la legislación ambiental mediante la capacitación y el intercambio de información sobre aplicación e inspección en materia de vida silvestre y sustancias agotadoras de la capa de ozono, incluida la capacitación a miembros del poder judicial.
- Mejorar la capacidad de México para generar información científica por medio de las iniciativas Manejo Adecuado de las Sustancias Químicas, y Monitoreo y Evaluación Ambientales.
- Formular y poner en marcha iniciativas conjuntas para reducir y monitorear la contaminación por mercurio —incluido el sector salud— que han contribuido a una reducción general de los niveles de mercurio presentes en América del Norte.
- Trabajar con las Partes para lograr eliminar el registro del lindano como plaguicida en América del Norte. Además, gracias a las acciones de la CCA para el desarrollo de capacidades, México ha promovido la inclusión del lindano en la nueva lista de sustancias del Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes.

- Ayudar a México a integrar un inventario de sustancias químicas que se sumará a una base de datos de América del Norte de sustancias químicas presentes en el comercio, compatible con la Ley de Control de Sustancias Tóxicas (*Toxic Substances Control Act*, TSCA) de Estados Unidos, la Ley Canadiense de Protección Ambiental (*Canadian Environmental Protection Act*, CEPA) y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) de México.

En su mayoría, los proyectos de la CCA lograron los resultados previstos en el Plan Estratégico. Sin embargo, hubo excepciones. En estos casos, la falla puede atribuirse en general a obstáculos imprevistos (por ejemplo, contracción de la economía o desintegración del grupo de trabajo *ad hoc*); plazos muy extendidos (es decir, casos en que los resultados se esperaban a muy largo plazo y aún no se han logrado), o que los proyectos eran demasiado nuevos para albergar expectativas razonables de lograr resultados. Además, el trabajo del Secretariado de la CCA tiene como cimiento el consenso y la participación trilaterales: si los funcionarios de una Parte no pueden colaborar plenamente en un proyecto, difícilmente se alcanzarán los resultados previstos.

Los proyectos de la CCA han enfrentado diversos desafíos durante el periodo del Plan Estratégico; por ejemplo, al concluir la participación de la CCA en un proyecto, asegurar que las Partes u otros sectores interesados prosigan con el mismo; garantizar la participación inicial y continua de todas las Partes en asuntos trilaterales; definir el público apropiado para los productos; lidiar con diferentes entornos políticos en cada país, y atender las diferentes perspectivas sobre el papel apropiado de la Comisión.

Prioridades y metas de la Declaración de Puebla	Aspectos en los que se ha destacado la CCA
<p>Información para la toma de decisiones: Apoyar una mejor toma de decisiones suministrando información sobre los principales desafíos y oportunidades ambientales que se presentan en América del Norte.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Facilitación de acciones de recopilación de información. ■ Mejoramiento de la calidad y la comparabilidad de los conjuntos de datos trilaterales. ■ Presentación de información homologada sobre asuntos ambientales de América del Norte.
<p>Desarrollo de capacidades: Fortalecer las capacidades de los tres países para la gestión de los asuntos ambientales de interés común.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Fortalecimiento de la capacidad para un mejor cumplimiento de la legislación en materia de vida silvestre. ■ Mejoramiento del desempeño ambiental del sector privado. ■ Fortalecimiento de las capacidades para conservar las especies y los hábitats de preocupación común. ■ Fortalecimiento de las capacidades de las Partes para evaluar y manejar sustancias químicas de preocupación.
<p>Comercio y medio ambiente: Fomentar políticas y acciones que ofrezcan beneficios comunes para el medio ambiente, el comercio y la economía.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ La CCA ha seguido contribuyendo de manera importante al acervo de conocimientos sobre los vínculos entre comercio y medio ambiente.

Nuevas prioridades: Mejoramiento de la evaluación del desempeño de la CCA en el marco del Plan Estratégico 2010-2015

El 26 de junio de 2009, en la clausura de la decimosexta sesión ordinaria del Consejo de la CCA, celebrada en Denver, Colorado, los miembros del Consejo firmaron una declaración en la que establecieron las nuevas prioridades de la Comisión:

- **Comunidades y ecosistemas saludables**
- **Cambio climático – Economías bajas en carbono**
- **Sustentabilidad ambiental de la economía de América del Norte**

Recomendaciones para los próximos cinco años

El logro de estas prioridades requerirá la labor concertada de la CCA y el seguimiento de los avances será esencial. Para ello, ERG ha formulado una serie de recomendaciones a efecto de mejorar la estructura de evaluación del desempeño de la CCA, con base en los resultados del análisis de consecución de resultados en el marco del Plan Estratégico 2005-2010. Nuestras recomendaciones son, en resumen:

- **Recomendación núm. 1:** *Establecer cronogramas para los resultados de los proyectos que indiquen: a) los plazos en los que se espera que ocurran los resultados, y b) el logro de resultados dentro del ciclo de planeación quinquenal de la CCA para asegurar que los resultados contribuyan a los objetivos estratégicos.* En nuestro análisis de la descripción de los proyectos de la CCA, observamos que en muchos casos no se especifica cuándo se obtendrán los resultados. El uso de cronogramas ayuda a establecer metas y objetivos medibles para los proyectos que podrían obtenerse dentro del ciclo de planeación quinquenal de la Comisión.
- **Recomendación núm. 2:** *Explicitar el vínculo entre productos y resultados en la descripción de los proyectos. En la descripción de sus proyectos, la CCA debe explicar claramente la forma en que espera que los productos contribuyan a los resultados y, a la larga, a las prioridades estratégicas de la Comisión.* En nuestro análisis de la actual estructura de evaluación de la CCA, observamos que a menudo estos vínculos no se han identificado claramente. Considerar y articular el vínculo entre los productos

y los resultados permitirá asegurar que la CCA obtenga los productos adecuados. Asimismo, la Comisión debe establecer un marco de evaluación del desempeño que asegure que los resultados de cada proyecto se vinculen con las prioridades definidas por las Partes.

- **Recomendación núm. 3:** *Explicitar el vínculo entre los indicadores de desempeño y los resultados en la descripción de sus proyectos, la CCA también debe explicar de qué manera los indicadores de desempeño denotan avances en la consecución de los resultados. Estos vínculos son cruciales para el adecuado funcionamiento de la estructura de evaluación del desempeño de la Comisión.*
- **Recomendación núm. 4:** *Elaborar diccionarios de datos para los indicadores de desempeño.* Un diccionario de datos para la evaluación del desempeño es una herramienta que permite definir e identificar fuentes de datos para interpretar un indicador, además de ayudar a esta interpretación. Describe las características de un indicador de desempeño y, en este caso, podría incluir una descripción del indicador, el “propietario” del indicador, la fuente de datos, la fórmula de cálculo, la frecuencia y el tipo de indicador, la dirección de movimiento deseada, el estado inicial y los objetivos. El uso de diccionarios de datos en la evaluación del desempeño de la CCA mejoraría el avance y el seguimiento del desempeño de los proyectos.
- **Recomendación núm. 5:** *Ampliar el “léxico para resultados” de la CCA a fin de incluir términos de uso común en la Comisión y utilizar ese léxico para asegurar que todos entiendan de la misma forma la intención de los enunciados de resultados.*

La CCA debe revisar y depurar el documento *Lexicon for Results*, elaborado en 2004. Recomendamos agregar algunos de los términos de uso común que observamos en la descripción de los proyectos y los enunciados de resultados; por ejemplo: facilitación, cooperación, consenso, acceso, sensibilización, comprensión y colaboración. Definir estos términos a escala de la organización aseguraría un uso más homogéneo y ayudaría a los gerentes a formular enunciados de resultados comparables.

- **Recomendación núm. 6:** *Establecer una definición clara para “proyecto” que permita distinguir “actividades por mandato” de “proyectos estratégicos” y reconocer que las actividades por mandato no necesariamente contribuyen a las prioridades del Plan Estratégico de la CCA.* Hay varios elementos del trabajo de la CCA que son mandato del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). La CCA debe distinguir claramente entre las actividades en las que se abordan temas relacionados con el mandato de la CCA (es decir, definidas por el ACAAN) y los *proyectos estratégicos*, que reflejan intereses trilaterales y están formulados para apoyar las prioridades del Plan Estratégico. Las actividades por mandato y los proyectos estratégicos requieren plazos y recursos muy diferentes, por lo que sería beneficioso que se entendieran como tipos de trabajo distintos. Por otro lado, las actividades por mandato no necesariamente contribuyen a cumplir con las prioridades estratégicas.
- **Recomendación núm. 7:** *Definir resultados e indicadores de desempeño para los proyectos que reflejen: a) la etapa evolutiva de los proyectos de la CCA, y b) la manera en que cierta etapa del proyecto contribuye a las prioridades estratégicas de la CCA.* En nuestra evaluación de los resultados de la CCA en el marco de su Plan Estratégico 2005-2010, observamos que muchos proyectos de la Comisión evolucionan en distintas etapas. La primera suele ser una etapa exploratoria o de definición para la Comisión, mientras identifica su papel en un proyecto más detallado. En la segunda etapa, cuando ya hay un papel definido para la CCA, el proyecto tiende a ser un proyecto piloto o de investigación. En la etapa final, el proyecto se transfiere a las Partes o se da por concluido. Los resultados y los indicadores de desempeño de los proyectos deben corresponder a la etapa

de que se trate; además, los indicadores de desempeño deben indicar de qué manera una etapa del proyecto contribuye a cumplir con las prioridades de la CCA.

- **Recomendación núm. 8:** *Reducir o eliminar el uso de proyectos “generales”.* Algunos proyectos de la CCA funcionan como proyectos “generales” (es decir, el proyecto abarca muchas subtarefas distintas que de suyo podrían considerarse proyectos distintos). El problema con los proyectos generales es que no se da a los resultados de las subtarefas el peso que les correspondería en la estructura de evaluación de la CCA. En específico, si una subtarea es lo suficientemente grande para ser un proyecto, entonces se debe considerar un proyecto. Esto ayudaría a que la Comisión realmente identificara el éxito a escala de proyectos. Por ello, los proyectos generales se deben dividir en distintos proyectos.
- **Recomendación núm. 9:** *Evitar la doble contabilización de resultados en proyectos hermanos.* Algunos proyectos de la CCA tienen proyectos “hermanos” (dos o más proyectos orientados a la consecución de resultados y metas similares). El problema con los proyectos hermanos es que, en la

estructura actual de la CCA, en ocasiones comparten resultados o indicadores de desempeño, lo que propicia la doble contabilización de resultados (es decir, en ambos proyectos se contabiliza el logro de los mismos resultados). En lo que respecta a la identificación de avances, el logro de un resultado se debe atribuir a un solo proyecto.

- **Recomendación núm. 10:** *Definir y aplicar plazos uniformes para diferentes tipos de resultado.* Observamos que el plazo para lograr resultados varía mucho de un proyecto a otro, lo que plantea dificultades importantes para una evaluación sistemática. Si la CCA mantiene su estructura de resultados de tres niveles —directos, intermedios y finales—, entonces debe establecer un plazo para cada tipo de resultado a fin de asegurar que la evaluación sea uniforme entre proyectos. Esto garantizará un marco de referencia homogéneo para los proyectos y apoyará la evaluación sistemática de los logros.
- **Recomendación núm. 11:** *Limitar las modificaciones de los enunciados de resultados.* Los enunciados de resultados deben formularse al inicio del proyecto y

sólo modificarse cuando sea absolutamente necesario. En específico, no hay necesidad de plantear nuevos resultados para los proyectos cada año: los resultados previstos para un proyecto han de identificarse al inicio y luego debe dárseles seguimiento en el curso del proyecto.

- **Recomendación núm. 12:** *Formular un número reducido de enunciados de resultados por proyecto.* Los proyectos sólo deben tener unos cuantos enunciados de resultados: idealmente, de tres a siete. Estos tres a siete enunciados han de abarcar los tres niveles de resultados: directos, intermedios y a largo plazo.
- **Recomendación núm. 13:** *Aplicar los criterios SMART al formular los enunciados de resultados y definir los indicadores de desempeño.* La CCA debe aplicar sistemáticamente los criterios SMART (es decir, ser específicos, medibles, alcanzables, realistas y calendarizables; por las siglas en inglés de: *specific, measurable, achievable, realistic and time-bound*) al formular sus enunciados de resultados y definir sus indicadores de desempeño. En el apartado 5.4 de nuestro informe completo, damos indicaciones detalladas para aplicar estos criterios.

La CCA

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) es una organización internacional integrada por estos tres países; fue creada por el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) para tratar las preocupaciones ambientales de la región y promover la aplicación eficaz de la legislación ambiental. El Acuerdo complementa las disposiciones ambientales del Tratado de Libre Comercio (TLC).

La CCA realiza su trabajo a través de la combinación de los esfuerzos de sus tres componentes principales: el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). El Consejo es el cuerpo gobernante y está integrado por representantes ambientales a nivel de gabinete de cada uno de los tres países. El Secretariado ejecuta el programa anual de trabajo y brinda apoyo administrativo, técnico y operativo al Consejo. El CCPC está integrado por quince ciudadanos, cinco de cada uno de los países firmantes, con la función de asesorar al Consejo en los asuntos materia del Acuerdo.

Para más información: <www.cec.org>



Comisión para la Cooperación Ambiental
393 rue St-Jacques ouest, Bureau 200
Montreal, Quebec, Canadá.
info@cec.org / www.cec.org