

INFORME DE LA EVALUACIÓN POR PAÍS
MÉXICO
(RESUMEN)

Octubre , 1999

**AGENCIA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL DEL JAPÓN**

Departamento de Planificación y Evaluación

Evaluación por País <México>, Octubre, 1999

Departamento de Planificación, Agencia de Cooperación Internacional del Japón

Informe de la Evaluación por país sobre México (Resumen)

1. Trasfondo y Objetivo de la Evaluación por País.....	1
2. Cuadro General de la Evaluación por País.....	3
3. Subcuadro de Identificación de Necesidades.....	6
(1) Agricultura	
(2) Minería e Industria	
(3) Educación	
(4) Salud	
(5) Combate a la pobreza (PROGRESA)	
(6) Combate a la pobreza (SEDESOL)	
(7) Medio Ambiente	
(8) Descentralización	
(9) Asistencia para el Extranjero	
4. Subcuadro de Evaluación de Proyectos	13
(1) Evaluación por modalidad de cooperación	
(2) Evaluación por sector	
(3) Evaluación general	
(4) Rumbo del mejoramiento de la evaluación general (Evaluación por País)	
5. Subcuadro de Políticas de Asistencia.....	23
(1) Lineamientos básicos de la asistencia para México	
(2) Plan de asistencia para México	
(3) Temas de desarrollo, programas, asignación de fondos de asistencia	
(4) Puntos de consideración para la realización de “esfuerzos para atender los temas de desarrollo”	
(5) Recomendaciones para el Gobierno Mexicano	

Informe de la Evaluación por País: México (Resumen)

1. trasfondo y Objetivo de la Evaluación por País

Entrada la década de los noventa, las naciones industriales comenzaron a promover reformas institucionales en el sector público, por razones políticas, económicas y sociales. Aunque las reformas difieren según cada país, comparten muchos aspectos y se impulsan procurando responder a las exigencias de la sociedad; (a) obtener mejores resultados; (b) promover la descentralización; (c) satisfacer las necesidades del pueblo; (d) buscar una mayor participación de personas involucradas; (e) mejorar la planeación presupuestaria y la administración financiera; (f) aprovechar los principios del mercado, entre otros. La médula de tales reformas es que "el sector público obtenga mejores resultados". (Nota: Según DCD/DAC/EV(2000)3)

Esta tendencia de la reforma en el sector público se extiende a las instituciones de asistencia, por lo que éstas en cada país donador se ven obligadas a "mejorar los logros". En tales instituciones, se ha utilizado tradicionalmente el "esquema troncal", para mejorar los resultados en las actividades de cooperación, el cual se enfoca principalmente en los proyectos individuales. Sin embargo, ahora que se exige obtener mejores resultados en diversas actividades en conjunto, orientadas a la "solución de las tareas de desarrollo" en las naciones en vías de desarrollo, se necesita crear un marco que permita mejorar los resultados en el conjunto de las actividades de cooperación, más que en cada proyecto. En este contexto, y bajo la iniciativa de la OCDE, se está promoviendo la creación del marco de "Evaluación de Proyectos por País, CPE", en cooperación con las naciones donantes y organizaciones internacionales, con el fin de evaluar las actividades en su conjunto. Como parte de dicho esfuerzo para crear un marco de evaluación, se ha planeado y realizado el presente estudio de evaluación.

Para que las actividades que despliegan los organismos donadores produzcan mejores efectos en su totalidad, no será suficiente sólo con este tipo de evaluación por país. Además, se les exige a las instituciones como la JICA, que obtengan los mejores resultados posibles con una unidad de recursos de asistencia (rendimiento del capital, en términos administrativos del sector privado), sobre la totalidad de las actividades de cooperación para las naciones en vías de desarrollo; en otras palabras, que alcancen un determinado nivel de resultados con menor cantidad de recursos. Aparte de realizar los

esfuerzos para buscar, mediante la evaluación por país, excelentes resultados en la atención de los temas de desarrollo con los que se enfrenta cada país receptor de cooperación, los mismos organismos donadores tienen que mejorar su eficiencia administrativa, aprovechando al máximo las nuevas tecnologías de la informática. Con el nuevo marco de evaluación, se pretende trascender del método de pequeña escala como la evaluación de los proyectos individuales, y establecer otros métodos de evaluación con una visión más amplia, tomando en cuenta la evaluación de mediana escala como la evaluación por país sobre una nación receptora de asistencia y, además, la evaluación de un organismo donador basada en la revisión general de todos los países que de éste reciben la asistencia.

Objetivo de la presente evaluación:

1) Aclarar los problemas y las tareas de la cooperación que JICA extendió durante diez años (desde 1988 hasta 1998, desde la administración anterior a la de Zedillo), analizando de qué manera sus actividades han contribuido para el desarrollo de México y, de esta manera, plantear recomendaciones y sugerencias útiles para la planeación de futura cooperación de JICA para México.

2) Extraer, de los resultados de la evaluación, lecciones y sugerencias útiles para la JICA que sirvan también para otros países que brindan la cooperación técnica.

Proyectos objeto la evaluación:

En este Estudio de Evaluación, se revisarán los proyectos de Cooperación Técnica y Cooperación Financiera No Reembolsable realizados por la JICA, y aquí se abordan concretamente 27 casos en total; 24 proyectos ejecutados y terminados, y 3 programas que corresponden a las modalidades de Aceptación de Becarios, Envío de Expertos y Voluntarios Japoneses para la Cooperación con el Extranjero (JOCV), en el período establecido para la evaluación (1988-1998).

Proceso de evaluación:

De septiembre a octubre de 1999:

Realización del Estudio Preliminar

Firma de la minuta con IMEXCI sobre la realización de la evaluación conjunta

De octubre de 1999 a enero de 2000:

Elaboración de documentos iniciales en Japón

De febrero a marzo de 2000:

Realización del estudio a plena escala

A finales de julio de 2000:

Elaboración del informe final (se reflejan los comentarios de la parte mexicana)

A mediados de septiembre de 2000:

Realización de seminarios para la evaluación conjunta IMEXCI/JICA

2. Cuadro general de la evaluación por país

Esta evaluación, como se puede ver en el Cuadro 2.1, consiste en; (1) Subcuadro de Identificación de Necesidades, (2) Subcuadro de Evaluación de Proyectos, y (3) Subcuadro de Políticas de Asistencia.

(a) Subcuadro de Identificación de Necesidades

En este subcuadro, se pretende analizar la evolución de las políticas desde el gobierno de Salinas hasta el de Zedillo, y revisar el Plan Nacional de Desarrollo implementado bajo las dos administraciones, con el fin de aclarar la evolución de las necesidades de desarrollo de México, para resolver sus problemas dentro y fuera del país.

(b) Subcuadro de Evaluación de Proyectos

Este subcuadro está conformado por las siguientes tres partes principales: (a) Evaluación de proyectos individuales; (b) Evaluación por sector y por modalidad de cooperación donde se revisan varios proyectos en grupo; y (c) Evaluación por país sobre todos los proyectos en conjunto.

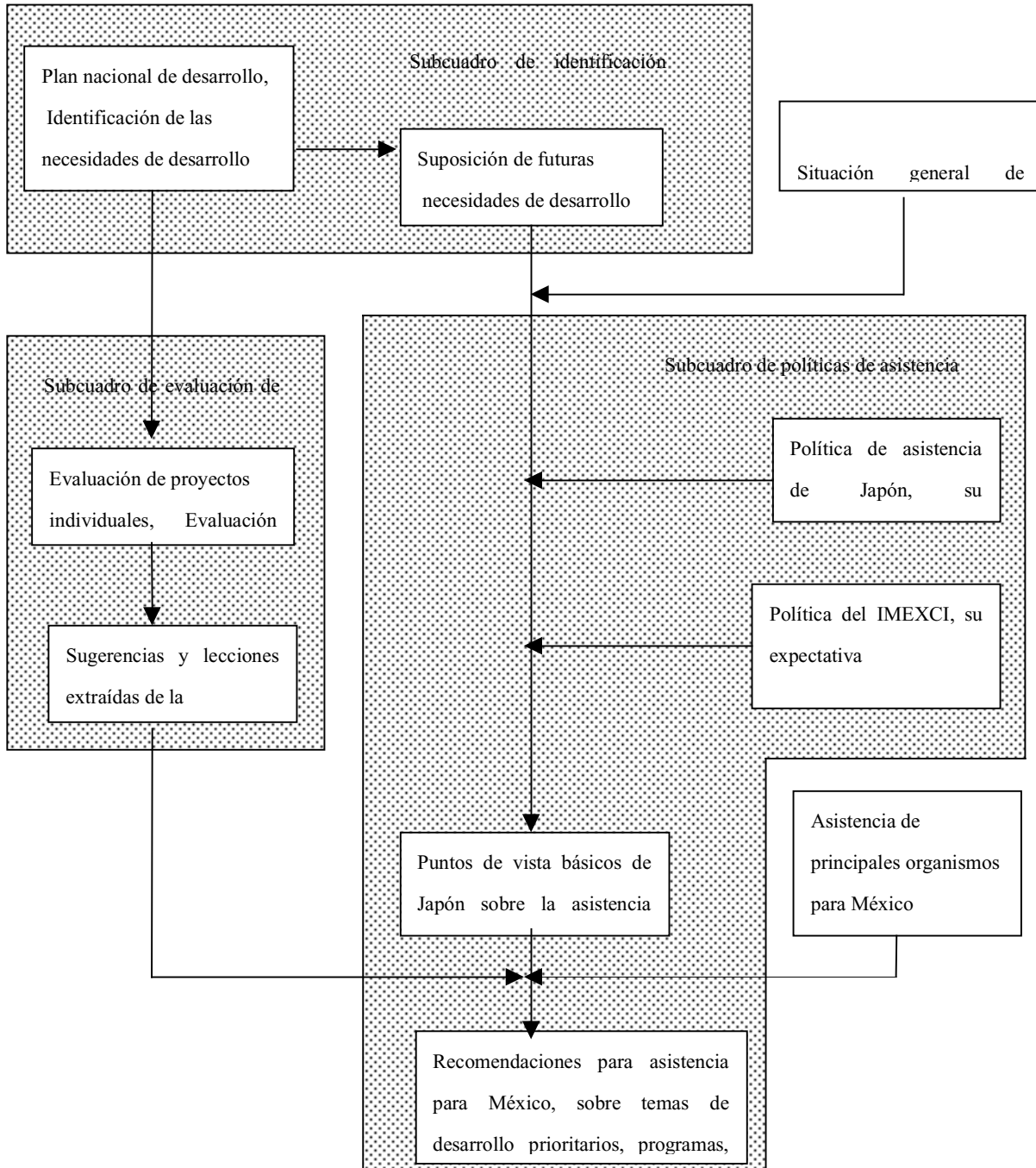
8 Sectores: Minería e Industria, Transporte, Medio Ambiente, Educación, Administración, Prevención de Desastres, Salud Pública y Agricultura.

7 Modalidades de cooperación: Cooperación Técnica Tipo Proyecto (incluyendo el Envío en Equipo de Expertos y la Cooperación en Investigación), Capacitación para Terceros Países, Cooperación Financiera no Reembolsable, Estudio para el Desarrollo, Aceptación de Becarios, Envío de Expertos, Envío de Voluntarios JOCV.

(c) Subcuadro de Políticas de Asistencia

En este subcuadro, se seleccionarán los "temas prioritarios" con base en los resultados obtenidos en los dos subcuadros anteriores, tomando en consideración la ubicación de la AOD en México, los lineamientos básicos de la asistencia establecidos por Japón, los puntos de vista de la Embajada del Japón en México, la expectativa del IMEXCI ante la asistencia japonesa, los lineamientos de asistencia que adoptan los principales donadores para México, entre otros. Procurando aplicar el "acercamiento orientado a los resultados", se establecerán sobre cada tema seleccionado "el objetivo", "los programas para lograrlo y los efectos esperados en cada programa", y "los indicadores de la evaluación de resultados, tomando en consideración los planteamientos hechos en las reuniones conjuntas con los funcionarios del gobierno mexicano, científicos, empresarios, miembros de las ONGs, así como los resultados del "estudio sobre las diferencias entre regiones" efectuado por los consultores locales.

Cuadro 2.1 Cuadro General de la Evaluación por País



3. Subcuadro de Identificación de Necesidades

Con el fin de conocer las necesidades de desarrollo de México, (1) se revisó el Plan Nacional de Desarrollo tanto de la administración de Salinas (1989-1994) como de la de Zedillo (1995-2000); se realizaron, también, (2) entrevistas a las instituciones gubernamentales pertinentes, (3) reuniones conjuntas con las entidades locales autónomas, universidades, círculo económico y ONGs, así como (4) inspección en sitio de los proyectos de cooperación llevados a cabo en el pasado. Se muestran, en el Cuadro 3.1, los principales temas del Plan Nacional de Desarrollo abordados por ambas administraciones. Abajo se describen las tendencias de las necesidades de desarrollo en los principales sectores.

(1) Agricultura

Aunque prevalece el punto de vista de que el programa de "Alianza para el Campo", iniciado por la administración de Zedillo (1995-2000), continuará durante el próximo sexenio, hay quienes señalan que los beneficios del programa no han llegado a todos los agricultores, por lo que en el futuro se requiere dar apoyo a las regiones agrícolas más necesitadas, como la ayuda para los pequeños agricultores, el fomento de las pequeñas empresas rurales, basándose en la diversificación de cultivos, aparte de implementar las medidas a gran escala para desarrollar positivamente las industrias relacionadas con la agricultura, como la industria agropecuaria, la maquiladora agrícola, entre otros.

(2) Minería e Industria

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 tiene como objetivo crear un millón de empleos a través del crecimiento económico. Para lograrlo, no solamente se necesita llevar a cabo la inversión extranjera directa, la expansión de empresas y la introducción del capital y la tecnología, sino que también es importante consolidar la fuerza laboral juvenil, por lo cual existen grandes necesidades de educación y capacitación. Además, se planea impulsar la formación de "pirámide industrial" para conseguir una estructura industrial de alto grado, en los cuales se colocarán en la cima las grandes empresas exportadoras, con las industrias de apoyo en la falda como sus proveedores que ofrecerán la capacitación de recursos humanos, la asesoría administrativa y los servicios financieros. Para tal fin, se ha establecido y reforzado, desde 1997, el "Centro Regional para el Mejoramiento de Competitividad" en cada estado, enfocándose en el fomento industrial de las regiones

rezagadas del desarrollo industrial. Se considera importante apoyar a este campo pero, dado que el sector privado toma la iniciativa en la minería e industria, será preciso estudiar con cuidado de qué manera el sector público podría llevar a cabo una intervención efectiva en esta rama.

(3) Educación

Al inicio del año 2000, el secretario de Educación Pública presentó al presidente la "política educativa para el 2000", cuyos tres puntos importantes son; (a) mejorar la calidad de la educación en general; (b) ampliar y mejorar la educación superior elevando el nivel de la licenciatura, y buscar concordancia entre el contenido del estudio de posgraduado y las necesidades de la sociedad; (c) introducir el "sistema de certificación" para mejorar la calidad de la educación tecnológica. La política de la educación tecnológica del futuro consistirá en; (1) perseguir una mejora cualitativa de la educación tecnológica; (2) estrechar las relaciones con las empresas para responder a sus necesidades. Con la descentralización educativa, se estima que se aumentará el peso que ocupan los gobiernos locales en la educación tecnológica, por lo que el fortalecimiento de sus facultades en este campo constituirá un tema de vital importancia y, de hecho, existen grandes necesidades al respecto.

(4) Salud

El pilar de la política de salud del gobierno de Zedillo consiste en los siguientes puntos:

c) Modernización del sector salud: Procurar mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios de salud, elevar la eficiencia de la administración pública en esta rama ofreciendo incentivos económicos, y buscar equilibrio entre la demanda y la oferta en los servicios antes mencionados.

d) Enfoque en la relación entre costo y efecto: Centrar el apoyo en las regiones pobres donde se concentra la población indígena, y procurar mejorar tanto la educación como la nutrición.

e) Descentralización de los servicios de salud: Asignar, antes del comienzo del año 2000, un 60% del presupuesto nacional al sector social, y elevar al 80% la proporción destinada a las provincias.

f) Reforma en la organización de la salud pública: Consolidar el sistema de seguro social,

buscando la coordinación e integración entre la Secretaría de Salud y los IMSS e ISSTE. (Como no se ha visto un avance importante durante la administración actual, se estima que esta tarea será entregada al próximo gobierno.)

En el sector de salud pública, se tiene como objetivo extender los servicios a las regiones necesitadas donde se concentra la población indígena, y se da la mayor prioridad a los estados de Chiapas, Oaxaca, Hidalgo, Guerrero, México, Veracruz, Nayarit y Chihuahua. En cuanto a la AOD, el gobierno central sólo funcionará como ventanilla, y la ejecución y administración de los proyectos de AOD quedarán a cargo de las entidades federativas, por lo que en este sector, también, el fortalecimiento de sus facultades será un tema de importancia.

(5) Combate a la pobreza (PROGRESA)

PROGRESA tiene como objetivo cortar el círculo vicioso de la pobreza, y se ha venido ampliando el alcance de aplicación, enfocándose en la clase extremadamente pobre de la provincia. El objeto del programa casi se ha cubierto por ahora, y en el futuro se pondrá la mira en los estratos pobres urbanos. Sin embargo, el problema de la pobreza urbana es complicado debido a los diversos factores que se entretajan, y se pretende analizar las medidas factibles contra la pobreza a través de un estudio piloto a menor escala. Puesto que el PROGRESA cuenta con el apoyo de muchas personas involucradas como políticos, entidades locales, ONGs, sector privado, etc., el presupuesto correspondiente va en aumento, y se espera que lo continúe el próximo gobierno. Será importante que la clase extremadamente pobre encuentre, entre diversos tipos de actividades, algunas concretas que la lleven por un camino de desarrollo independiente, después de que sus necesidades humanas básicas hayan sido satisfechas. En el apoyo al combate a la pobreza, es necesario enfocarse en la relación con este programa.

(6) Combate a la pobreza (SEDESOL)

Los programas de la SEDESOL tienen como objetivo establecer un mecanismo, que permita a las comunidades rurales pobres tener suficiente capacidad para un desarrollo independiente en la economía de mercado. Sin embargo, los 14 programas de la SEDESOL, en total, se ejecutan en forma individual, y no se puede decir que se hayan integrado tan satisfactoriamente como para poder apoyar con eficiencia la independencia de dichas comunidades. Será necesario, por lo tanto, crear una efectiva combinación de

ellos. Además, el programa de apoyo de la SEDESOL consiste en proyectos de gran escala, en su mayoría, que superan a las capacidades de esas comunidades, sin congruencia con sus necesidades, y se considera que habrá dificultades para su desarrollo independiente post-proyecto. Al término del apoyo por este programa, a las comunidades receptoras se les exige que se esfuercen para desarrollarse por sí solas, y otra tarea importante es cómo realizar dicho esfuerzo propio para la independencia. Al igual que en el caso del PROGRESA, es necesario enfocarse en la relación con este programa en el apoyo al combate a la pobreza.

(7) Medio ambiente

Iniciada la administración de Zedillo, ha cobrado fuerza rápidamente la tendencia hacia la protección del medio ambiente, se ha establecido un sistema en que los esfuerzos para la protección ambiental se hacen desde el punto de vista global, y se han implementado varios programas forestales tales como PRODEPLAN, PRODEFOR, PRONALE, etc. Por otra parte, fue aprobada en 1996 la "Ley General de Equilibrio Ambiental". En 1997 se promulgó la Ley Forestal con sus reglamentos relativos, y se hizo una reforma a la Ley del Medio Ambiente en el mismo año. En los últimos 2 ó 3 años, una gran parte de los bosques se han convertido en tierras de cultivo en el sur del país, lo que ha hecho surgir el tema de la relación entre la Ley de Uso del Suelo y la del Medio Ambiente. Respecto a la importancia de la protección forestal, se ha formado un amplio consenso tanto a nivel internacional como a nivel nacional, y la conservación forestal se mantendrá y se reforzará en el futuro. Va de mal en peor el medio ambiente en las grandes ciudades en que sigue creciendo la población, y urge aplicar las medidas necesarias para mejorar la situación, en particular, el problema de basura. Será necesario, por lo tanto, enfocarse en estas tareas en el área del medio ambiente.

(8) Descentralización

Se planea elevar a un 60% la proporción presupuestaria a asignar a los gobiernos estatales en el año 2000, en la cual se incrementará a un 70% el porcentaje correspondiente al sector educativo, a un 54% el de salud pública, y a un 36% el del combate a la pobreza. En la década de los noventa, la descentralización fue promovida a grandes pasos, pero en la actualidad existen marcadas diferencias de facultad entre las entidades federativas. La capacidad administrativa de los estados pobres del sur, en particular, donde el desarrollo económico se ve estancado, se encuentra a un nivel sumamente bajo, por lo cual su

mejoramiento constituye una tarea muy importante. Además, dado que la descentralización se está extendiendo de los gobiernos estatales a los gobiernos municipales, el fortalecimiento de facultades administrativas de éstos cobra mucha importancia.

(9) Asistencia para el extranjero

Bajo el gobierno de Zedillo, se ha puesto énfasis en las actividades de asistencia para los países de América Central y del Caribe, principalmente a Guatemala y Belice, y se creó el IMEXCI en 1998. Los fondos que México destina a la asistencia para el extranjero suman entre 150 y 160 millones de yenes, y se han gastado 8 millones de pesos en los proyectos regionales y 600 mil dólares en dos proyectos de asistencia bilateral. Se considera necesario mejorar los siguientes puntos en torno a la asistencia que México brinda al extranjero; (a) ordenamiento del sistema de evaluación de los proyectos solicitados; (b) nuevo estudio de la envergadura del proyecto, basándose en los efectos de asistencia; (c) mejoramiento institucional de la asistencia, para poder responder a las solicitudes a mediano y largo plazo (actualmente, con una duración menor de tres meses); (d) desembolso efectivo y planeado de los fondos de asistencia anuales; (e) incremento del apoyo de la opinión pública para la asistencia al extranjero. El aumento de las facultades del IMEXCI es sumamente importante, no sólo para la solución de dichos problemas sino también para elevar los efectos de la Cooperación Sur Sur que Japón promueve a través de México.

Cuadro 3.1 Plan Nacional de Desarrollo (Gobiernos de Salinas y de Zedillo)

Área	Administración Salinas (1989-1994)	Administración Zedillo (1995-2000)
0. Plan Nacional	0.1 Soberanía Nacional y Seguridad 0.2 Promoción de la Democratización 0.3 Recuperación Económica y Estabilización de los Precios 0.4 Mejora del Nivel de Vida	0.1 Fortalecimiento de la Soberanía 0.2 Ordenamiento Legislativo 0.3 Promoción de la Democratización 0.4 Importancia al Desarrollo Social 0.5 Promoción del Crecimiento Económico
1. Economía en general	1.1 Continuación de la Estabilización Economía 1.2 Incremento de Recursos Financieros para la Inversión Productiva 1.3 Promoción de la Modernización Económica	1.1 *Incremento del Ahorro Nacional 1.2 *Consolidación de las Bases para la Estabilización y Certidumbre Económicas 1.3 Aprovechamiento Efectivo de los Recursos para el Crecimiento Económico 1.4 *Política Ambiental para Elevar la Sustentabilidad 1.5 Implementación de Políticas Sectoriales para Apoyar a las Políticas en General
2. Agricultura	2.1 Expansión de Dimensiones de Fincas 2.2 Descentralización Administrativa Agraria	Mejoramiento de Ingresos de Agricultores 2.1 Apoyo para la Ampliación de Tierras de Cultivo y Renovación Tecnológica

	<p>2.3 *Definición de la Tenencias de Tierra</p> <p>2.4 Mejora de la Productividad Agrícola</p> <p>2.5 Ampliación de Tierras para la Producción Agrícola</p> <p>2.6 Modificación de Política Financiera Agraria y de Seguros para la Agricultura</p> <p>2.7 Fomento de Inversiones Agrarias</p> <p>2.8 *Revisión de la Política de Precios de Productos Agrícolas</p>	<p>2.2 *Acondicionamiento de Caminos Rurales e Instalaciones de Almacenamiento</p> <p>2.3 *Promoción Efectiva de la Reforma Agraria</p> <p>2.4 Introducción de Nuevas Tecnologías para la Investigación y Desarrollo, así como para la Inversión Privada</p> <p>2.5 *Ejecución de Programas de Capacitación en Respuesta a las Necesidades Regionales</p> <p>2.6 Reforma Financiera Agraria</p> <p>2.7 Ordenamiento del Sistema de Información del Mercado Agrícola</p> <p>2.8 Mejoramiento del Sistema de Inspección Sanitaria para la Apertura Agrícola</p>
3. Desarrollo Social	<p>Programa de Solidaridad Nacional</p> <p>*Destinado a las Comunidades</p> <p>3.1 Destino: Comunidades Indígenas, Zonas Rurales</p> <p>3.2 Área: Nutrición, Educación, Salud, Tierra, Viviendas, etc.</p> <p>3.3 Método: Mejoramiento de la Infraestructura</p>	<p>Programa de Educación, Salud y Nutrición</p> <p>(PROGRESA) Acabar con el Círculo Vicioso de la Pobreza</p> <p>*Destinado a las Familias Pobres</p> <p>3.1 Componente de Nutrición</p> <p>3.2 Componente de Salud</p> <p>3.3 Componente de Educación</p>
4. Salud	<p>4.1 Mejora Cualitativa de los Servicios de Salud Pública</p> <p>4.2 Importancia a los Habitantes de Zonas Pobres Urbanas y Rurales</p> <p>4.3 Modernización del Sistema de Salud</p> <p>4.4 Descentralización del Sector Salud</p>	<p>Mejora Cualitativa de los Servicios de Salud y Ampliación del Area de Servicio</p> <p>4.1 Revisión del Sistema de Salud</p> <p>4.2 Difusión del Paquete Fundamental (Vacunación, Nutrición y Reproducción)</p> <p>4.3 *Descentralización Administrativa hacia Gobiernos Estatales y Municipales</p> <p>4.4 *Ordenamiento de "Programas de Salud Municipales"</p> <p>4.5 Ordenamiento del Sistema de Seguro Social</p> <p>4.6 Importancia al Desarrollo de Recursos Humanos</p>
5. Educación	<p>Modernización de la Educación</p> <p>5.1 Extensión de la Escolaridad</p> <p>5.2 Mejora Cualitativa del Sistema Educativo</p> <p>5.3 Descentralización Educativa</p> <p>5.4 Participación de Comunidades Locales en la Educación</p>	<p>Educación para Todos los Niños y Jóvenes</p> <p>5.1 Acabar con las Zonas de Rezago Educativo</p> <p>5.2 Respeto a las Culturas Indígenas y Difusión de la Educación para Indígenas</p> <p>5.3 *Mejora de Instalaciones Escolares y Aprovechamiento de la Tecnología Informática</p> <p>5.4 *Capacitación Reiterativa de Maestros para Mejorar la Calidad</p> <p>5.5 Reforma y Descentralización de la Administración Educativa</p> <p>5.6 *Importancia a la Educación Media y Superior que Contiene Alto Valor Estratégico</p>
6. Capacitación Profesional	<p>Vencer el Rezago Tecnológico para Unirse al Grupo de Países Industrializados</p>	<p>6.1 Educación que Satisfaga las Necesidades de Lugares de Trabajo</p>

	<p>6.1 Importancia a la Educación Tecnológica en Respuesta a las Necesidades del Círculo Industrial</p> <p>6.2 Integración Tecnológica entre Escuelas y Empresas</p> <p>6.3 Importancia a la Tecnología Informática</p>	<p>6.2 Introducción del "Certificado de Destreza de Trabajo (WSC)"</p> <p>6.3 Enlace entre Educación Tecnológica e Industria Local</p>
7. Fortalecimiento de Facultades Institucionales	(Nada en Particular)	<p>7.1 Descentralización de las Actividades Científicas y Tecnológicas</p> <p>7.2 Integración de Sistemas de Investigación y de Educación Locales</p> <p>7.3 Activación del Desplazamiento de Fuerzas Laborales entre Regiones a través del WSC</p>
8. Medio Ambiente Natural	<p>8.1 Administración y Aprovechamiento Razonables del Ecosistema</p> <p>8.2 Establecimiento del Sistema Nacional para Areas Designadas para la Protección de la Naturaleza</p> <p>8.3 Diferentes Instrumentos Destinados a la Biodiversidad</p> <p>8.4 Coordinación entre Diferentes Niveles Administrativos para la Protección del Medio Ambiente Natural</p> <p>8.5 Investigación sobre la Protección y la Regeneración de Especies en Peligro de Extinción</p>	<p>8.1 Ecoturismo en las Areas Designadas para la Protección de la Naturaleza</p> <p>8.2 Purificación de Sistemas Fluviales Contaminados</p> <p>8.3 *Desarrollo Silvícola Compatible con la Protección Forestal</p> <p>8.4 Conservación del Suelo y Aumento Regulatorio, Compatibles con los Incrementos de Ingresos y de Producción</p> <p>8.5 Fomento de la Industria Pesquera Compatible con la Protección de Recursos Pesqueros</p> <p>8.6 *Descentralización de la Protección Ambiental y de Recursos Naturales</p>
9. Medio Ambiente Urbano	<p>9.1 *Aplicación de Métodos para la Evaluación y Pronóstico del Medio Ambiente Urbano</p> <p>9.2 Coordinación entre la Institución y los Sectores para la Evaluación del Medio Ambiente Urbano</p> <p>9.3 Listado de Actividades Calificadas de Extremo Peligro</p> <p>9.4 Identificación de Zonas Peligrosas en Forma Conjunta entre los Gobiernos Central y Locales</p> <p>9.5 Apoyo a la Evaluación de Factores de Riesgos Ambientales</p>	<p>9.1 Elaboración de Programas para Mejorar el Medio Ambiente Urbano Gravemente Contaminado</p> <p>9.2 Restauración de Sitios Gravemente Afectados por Residuos Peligrosos</p> <p>9.3 Purificación de Sistemas Fluviales con Grave Deterioro Ambiental</p> <p>9.4 Ordenamiento y Mejoramiento de la Infraestructura para el Suministro de Recursos Acuáticos</p> <p>9.5 Ordenamiento y Mejoramiento de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado</p> <p>9.6 *Regulación Ambiental con Incentivos</p> <p>9.7 Cursos de Capacitación Ambiental, y Aprovechamiento de Asistencia Financiera</p> <p>9.8 Descentralización de la Administración Ambiental</p>
10. Centroamérica y el Caribe	<p>10.1 Importancia a Guatemala y Belice</p> <p>10.2 Continuación del Apoyo para América Central si así lo Solicitan</p>	<p>10.1 Importancia a la Amistad y Armonía con las Naciones Centroamericanas y del Caribe</p> <p>10.2 Importancia a Guatemala</p>

10.3 Importancia a la Cooperación con Colombia y Venezuela	10.3 Estrechamiento de Vínculos con Belice y Países del Caribe
10.4 Importancia a Cuba, por sus Estrechas Relaciones con México tanto en la Historia como en la Cultura	10.4 Apoyo a la Reintegración de Cuba en la Comunidad Internacional

Fuente: "Plan Nacional de Desarrollo" bajo los gobiernos de Salinas y de Zedillo

Nota: El asterisco * indica los conceptos particularmente característicos de un gobierno en comparación con el otro.

4. Subcuadro de Evaluación de Proyectos

En este estudio de evaluación, primero se analiza en forma individual cada uno de los 27 casos que se presentarán en el Cuadro 4.1. Con base en los resultados de esta "evaluación individual", se efectúa la "evaluación de modalidades de cooperación" agrupando los proyectos pertenecientes a un mismo tipo de cooperación, tales como Estudio para el Desarrollo, la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, etc. Asimismo, se lleva a cabo la evaluación por sector sobre los proyectos divididos en grupos como Minería e Industria, Agricultura, etc. Luego, se elaborará la "evaluación por país" con base en y sintetizando los resultados de las dos evaluaciones, por modalidad de cooperación y por sector.

En la evaluación se utilizan como criterios de evaluación los cinco conceptos abajo detallados, de acuerdo con lo establecido por el "Comité de Asistencia para el Desarrollo, DAC". Cada uno de estos cinco conceptos generales se subdividen en conceptos intermedios, de los que emanan los detallados, y cada uno de éstos se califica con puntos. Se calculan los promedios en los conceptos intermedios y generales a través de los puntos obtenidos en la calificación de los conceptos detallados.

- a) Relevancia: Indicador que verifica si el proyecto es adecuado para los temas y políticas prioritarios del grupo o la nación objeto del proyecto.
- b) Efectividad: Indicador que evalúa si el proyecto ha alcanzado las metas planeadas, o si existen grandes esperanzas de conseguirlas.
- c) Eficiencia: Indicador económico que señala si el proyecto ha obtenido los resultados esperados con la mínima inversión, o sea, si los logros han sido los mayores posibles en comparación con los insumos económicos.
- d) Impacto: Indicador de los efectos que el proyecto ha producido en su entorno, en los aspectos técnico, económico, sociocultural, institucional, ambiental, etc. Se evalúan los efectos directos e indirectos, así como los conjugados.
- e) Sustentabilidad: Indica si las metas del proyecto se mantienen aún después de la

terminación de la actividad de cooperación, o si el grupo beneficiario del proyecto puede sostener los efectos producidos en forma independiente.

Las bases de la calificación por modalidad de cooperación de los 5 criterios evaluatorios, se muestran en este documento y en la “Información Anexa”, mientras que los resultados de la evaluación de cada proyecto se presentan en “Anexos”.

Cuadro 4.1 Proyectos Clasificados por Método (Entrevistas y Encuestas)

Sector	Modalidad	Proyecto	Entre -vista	Encuesta		Grupo (Nota 1)
				Japón	México	
Agricultura	Tipo Proyecto	Desarrollo Agrícola en Zonas Áridas	○	○	○	A
	Envío en Equipo	Tecnología Básica de Sericultura	X	○	○	B
	Cooperación en Investigación	Uso Eficiente del Agua Residual para el Sector Agrícola	X	○	X	B
	Estudio para el Desarrollo	Desarrollo Integral del Sector Agropecuario en la Costa de Jalisco	X	○	X	B
	Cooperación no Reembolsable	Centro de Estudio e Investigación Pesquera	X	○	X	B
Minería e Industria	Tipo Proyecto	Tecnologías de Operación de Plantas de Beneficio de Minerales	○	○	○	A
	Estudio para el Desarrollo	Modernización de Plantas de Beneficio de la CFM	X	X	X	C
	Estudio para el Desarrollo	Estudio de Factibilidad de la Rehabilitación de la Planta Hidroeléctrica en Mazatepec	○	○	○	A
	Estudio para el Desarrollo	Estudio de Plan Maestro para la Promoción de la Industria de Apoyo	○	○	○	A
	Estudio para el Desarrollo	Exploración Mineral en Área de Campo Seco	X	○	○	B
	Capacitación para Terceros Países	Ingeniería de Transmisión Digital	X	X	○	B
	Capacitación para Terceros Países	Procesamiento de Minerales y Tecnología Analítica	X	○	X	B
Educación	Tipo Proyecto	Centro de Entrenamiento de Televisión Educativa	○	○	○	A
Salud	Tipo Proyecto	Planificación Familiar y Salud Materno Infantil	○	○	○	A
Transporte	Estudio para el Desarrollo	Programa de Mejoramiento de los Puertos del Pacífico	X	○	X	B
	Estudio para el Desarrollo	Estudio para la Formulación de Estrategias de Desarrollo y Promoción para Destinos Turísticos Seleccionados	○	○	○	A
	Capacitación para Terceros Países	Ingeniería Hidráulica Portuaria	X	X	○	B
Medio Ambiente	Estudio para el Desarrollo	Plan para Control de la Contaminación Atmosférica en el Distrito Federal	X	○	X	B

	Estudio para el Desarrollo	Plan para Control de la Contaminación Atmosférica de Fuentes Fijas	X	○	X	B
	Estudio para el Desarrollo	Estudio del Impacto de las Actividades Mineras en el Medio Ambiente y las Medidas para su Mejoramiento	X	○	X	B
	Estudio para el Desarrollo	Estudio sobre Tecnologías de Combustión del Aire de Fuentes Estacionarias	○	○	○	A
	Estudio para el Desarrollo	Estudio de Viabilidad sobre el Tratamiento de Aguas Residuales en el DF	○	○	○	A
Prevención de Desastres	Tipo Proyecto	Prevención de Desastres Sísmicos	○	○	○	A
	Cooperación no Reembolsable	Centro de Prevención de Desastres Sísmicos	○	○	○	A
	Envío de Expertos Individuales	54 Expertos Enviados a Largo Plazo, desde el Envío en 1988 hasta el Regreso en 1997	X	20 (Nota 2)	7	-
	Envío de Voluntarios JOCV	23 Voluntarios, desde la Primera Delegación de 1994 hasta la Tercera de 1996	X	6	20	-
	Aceptación de Becarios		X	-	31	-

Nota 1: Clasificación del grupo:

Grupo A: Con entrevistas realizadas y encuestas recuperadas.

Grupo B: Sin entrevistas, pero con las encuestas recuperadas de cualquiera de los dos países.

Grupo C: Sin entrevistas ni encuestas.

Nota 2: Respecto a los 3 esquemas de Envío de Expertos Individuales, Envío de Voluntarios JOCV y Aceptación de Becarios, se anotó el número correspondiente de las encuestas recuperadas.

b) Evaluación por modalidad de cooperación

Al realizar la evaluación de los proyectos por modalidad, se utilizaron los resultados de la evaluación de los proyectos individuales. Es decir, éstos se clasificaron en siete modalidades, y se calcula el promedio de los cinco criterios de evaluación para cada proyecto. Estos resultados se muestran en el Cuadro 4.2. Respecto a las modalidades de "Cooperación Técnica Tipo Proyecto", "Cooperación Financiera no Reembolsable" y "Estudio para el Desarrollo", se reflejan en los resultados solamente los proyectos sobre los que se realizaron las entrevistas (Grupo A), mientras que aquellos que no proporcionan suficientes datos, como los Grupos B y C, no se tomaron en cuenta.

Cuadro 4.2 Resultados de la Evaluación de Modalidades de Cooperación

Modalidad	Metas Alcanzadas	Idoneidad	Eficiencia	Impacto	Sustentabilidad	Promedio	Grupo
Cooperación Técnica Tipo Proyecto (Nota 1)	3.9	2.8	2.8	3.1	3.8	3.3	A
Capacitación para Terceros Países (2)	3.7	4.2	3.5	4.7	4.4	4.1	B
Cooperación Financiera no Reembolsable	4.5	4.0	4.0	4.0	4.3	4.2	A
Estudio para el Desarrollo	3.9	3.7	3.7	2.1	3.2 (Nota 3)	3.3	A
Aceptación de Becarios	3.8	4.0	4.2	3.9	-----	4.0	B
Envío de Expertos	3.4	4.0	3.4	4.2	3.5 (Nota 3)	3.7	B
Envío de JOCV	3.5	3.5	3.3	3.2	-----	3.4	B
General	3.8	3.7	3.6	3.6	4.2	3.8	-----

Nota 1: En la “Cooperación Técnica Tipo Proyecto” se incluyen esta misma cooperación, el Envío de Expertos, y el Estudio para el Desarrollo.

Nota 2: En la Cooperación Financiera no Reembolsable, se refleja aquí sólo uno de los dos proyectos objeto de la evaluación.

Nota 3: Casi no ejercen influencia en la sustentabilidad de los organismos ejecutores, ni el Estudio para el Desarrollo ni el Envío de Expertos, por lo que la sustentabilidad no se toma en cuenta en el cálculo de los “promedios”.

El promedio “3.8” de los cinco conceptos que comprende todas las modalidades, es relativamente alto, y se obtuvo 3.6 en el Impacto que significa el logro final de la cooperación. Sin embargo, observando por separado las modalidades de cooperación, se notan grandes diferencias entre sí. La calificación media de los cinco criterios de evaluación supera a 3.7 en Capacitación para Terceros Países, Cooperación Financiera no Reembolsable, Aceptación de Becarios, y Envío de Expertos, y su calificación media en el Impacto es buena, siendo más de 3.9. En contraste, en las modalidades de Cooperación Técnica Tipo Proyecto y Estudio para el Desarrollo, cuyos insumos son relativamente altos, la calificación media en el Impacto es relativamente baja, siendo 3.1 y 2.1, respectivamente, lo cual hace que baje el promedio general. En el Envío de Voluntarios JOCV, el promedio general de los cinco es 3.4 y el del Impacto es 3.2, más bajos que en las demás modalidades de cooperación. Esto se debe principalmente a que los puestos asignados no son apropiados para las especialidades de los voluntarios, y además, a la falta de comprensión hacia la actividad de los voluntarios en los organismos a los que se les envía.

La calificación es relativamente baja en el Impacto de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, debido, supuestamente, a la baja “Sustentabilidad”, cuya causa, a su vez, es el estudio para la formulación de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto que se realizó en una extensión limitada. La baja calificación del Impacto en el Estudio para el Desarrollo indica que después del estudio no se implementó el proyecto propuesto. Se considera que les han afectado las políticas y la administración financiera de México, producto del cambio de gobierno, las reformas estructurales, la crisis económica, entre otros.

Lo que se podría extraer de los resultados de la evaluación por modalidad de cooperación, sería la posibilidad de elevar el impacto general combinando las modalidades de calificación alta en el Impacto con aquellas de calificación baja. Salvo la Capacitación para Terceros Países que busca extender los efectos de la asistencia a otros países fuera de México, sería aconsejable dar seguimiento a la Cooperación Técnica Tipo Proyecto y el Estudio para el Desarrollo, y ligarlos con las modalidades que han obtenido impactos altos como Cooperación Financiera no Reembolsable, Aceptación de Becarios, Envío de Expertos. En concreto, se podría dar seguimiento a través de la Aceptación de Becarios y el Envío de Expertos, conforme a las necesidades, después de la terminación de la Cooperación Técnica y el Estudio para el Desarrollo. Además, como medio para mejorar los efectos del Envío de Voluntarios JOCV, se podría mencionar la coordinación entre éste y el Envío de Expertos.

c) Evaluación por sector

En la evaluación de proyectos por sector, se aprovecharon, también, los resultados de la evaluación de proyectos individuales, al igual que en el caso de la evaluación por modalidad de cooperación. Se evaluaron 27 casos en total (24 proyectos individuales junto con 3 esquemas de Aceptación de Becarios, Envío de Expertos, y Envío de Voluntarios JOCV), mismos que fueron divididos en nueve sectores formados por Agricultura, Minería e Industria, Educación, Salud, Transporte, Medio Ambiente, Prevención de Desastres, Administración Pública, y Otros. Como material de evaluación, se utilizaron los resultados de las entrevistas y encuestas, aunque se hicieron las entrevistas solamente en 11 proyectos y, además, no se recuperó suficiente cantidad de respuestas a las encuestas, por lo que en algunos sectores la evaluación no se considera satisfactoria por falta de datos.

El Cuadro 4.3 muestra los resultados de la evaluación por sector. La calificación media de la evaluación por sector, obtenida de los promedios de los cinco conceptos generales de

evaluación, es de “3.6”, un resultado relativamente bueno. Observando por separado los sectores, Transporte, Prevención de Desastres y Educación tienen promedios bastante altos, mientras que en Agricultura, Medio Ambiente y Minería e Industria son ligeramente bajos. En Transporte, sector que obtuvo la calificación más alta, todos los conceptos muestran buenos resultados, destacándose en particular los de Sustentabilidad e Impacto. En Agricultura que obtuvo la puntuación más baja, el concepto de Relevancia es muy bajo, ocasionando que baje la calificación del Impacto.

Al observar los sectores en forma transversal, se da cuenta que el Impacto obtuvo la calificación más baja de los 5 criterios. Para elevar los impactos, se considera más importante fortalecer los “esfuerzos para atender los temas de desarrollo” de manera transversal entre sectores, que intentar mejorarlos por sector. Este planteamiento va de acuerdo con el rumbo que tomará la JICA en el futuro y, por lo tanto, forma parte de las tareas futuras como es el caso de la reducción de la pobreza en la provincia.

Cuadro 4.3 Resultados de la Evaluación por Sector

Campo	5 Conceptos de Evaluación					Promedio (orden entre los sectores)
	Efectividad	Relevancia	Eficiencia	Impacto	Sustentabilidad	
1. Agricultura	3.3	2.8	3.2	2.5	3.3	3.0 (9)
2. Minería e Industria	3.5	3.7	3.4	2.4	3.5	3.3 (6)
3. Educación	4.1	3.5	3.7	4.0	4.2	3.9 (3)
4. Salud	3.3	3.6	3.4	3.7	3.8	3.6 (4)
5. Transporte	4.1	4.2	3.9	4.4	4.8	4.3 (1)
6. Medio Ambiente	3.5	4.0	3.6	1.9	na	3.2 (7)
7. Prevención de Desastres	3.8	4.0	3.7	4.0	4.3	4.0 (2)
8. Administración Pública	3.5	3.3	3.5	3.5		3.5 (5)
9. Otros	3.3	3.0	3.0	2.9	3.4	3.1 (8)
Promedio	3.6	3.5	3.5	3.3	3.9	3.6

(3) Evaluación general

En los dos incisos anteriores, se ha tenido una visión general de los resultados tanto de la evaluación por modalidades de cooperación como la evaluación por sector. Con base en esos resultados, aquí se va a revisar cómo se evalúa la asistencia para México en conjunto. El Cuadro 4.4 muestra los resultados de ambas evaluaciones y los promedios correspondientes.

Cuadro 4.4 Síntesis de la Evaluación por Modalidad de Cooperación y la Evaluación por Sector

5 Conceptos de evaluación	Efectividad	Relevancia	Eficiencia	Impacto	Sustentabilidad	Promedio
Angulo de evaluación						
Modalidad de Cooperación	3.8	3.7	3.6	3.6	4.2	3.8
Sector	3.6	3.5	3.5	3.3	3.9	3.6
Promedio	3.7	3.6	3.55	3.45	4.05	3.7

La calificación global en la evaluación por modalidad de cooperación es de “3.8” y la de la evaluación por sector es de “3.6”, siendo “3.7” el promedio de las dos. Este valor obtenido, desde el punto de vista de "Efectividad", por ejemplo, está entre “4” que significa que las metas han sido alcanzadas en más del 90%, y “3” que indica que las metas se han logrado en más del 80%, acercándose un poco al “4”. Por lo que se refiere al “Impacto”, dicho promedio está entre “4” que dice que está produciendo efectos importantes, y “3” indicando que está produciendo ciertos efectos, siendo más cercano al “3”. Con esto, se podría juzgar que “en general se encuentra en un estado satisfactorio”. Al observarse cada uno de los cinco criterios, las calificaciones están entre la peor de Impacto con “3.45” puntos y la mejor de Sostenibilidad con 4.05, y no hay ninguna mala en particular.

Como se ha mencionado antes, la información evaluada en este estudio se basa en los resultados de las entrevistas y encuestas, así como en los informes ya existentes, pero la cantidad de la información no fue suficiente. Entre los 24 proyectos y los 3 programas, objeto de la evaluación, se realizaron las entrevistas sólo en 11 proyectos, y no se les practicaron a los 13 restantes ni a los 3 programas. Además, aunque se efectuaron las entrevistas en 23 proyectos y 3 actividades, queriendo decir esto que se ha cubierto la mayor parte de los mismos, algunas encuestas tuvieron muy pocas respuestas, por lo que ni la cantidad ni la calidad de la información evaluada fueron satisfactorias. En el caso de la evaluación de modalidades de cooperación, el estudio se enfocó en los proyectos que ofrecían una precisión informativa relativamente alta, permitiendo utilizar los resultados de las entrevistas y encuestas, así como los documentos existentes. En cambio, la evaluación por sector incluyó aquellos proyectos que contaban solamente con los resultados de las encuestas y los documentos existentes. Aunque ambas evaluaciones son diferentes en cuanto a la base de la información evaluada, no se presenta una diferencia significativa, en especial, como se mostró en el Cuadro 4.4. No habrá problema si se considera como la evaluación general (Evaluación por País) a estos promedios de las dos

evaluaciones.

Se efectuaron las evaluaciones por modalidad y por sector sobre las 7 modalidades de cooperación y los sectores antes mencionados y, mediante los promedios obtenidos de ambas evaluaciones, se intentó realizar la evaluación general (por país). En el Cuadro 4.5, se muestra la matriz de distribución de los proyectos y programas respecto a las modalidades de cooperación y los sectores. Aquí, se pintan de gris los 3 programas, o sea, Aceptación de Becarios, Envío de Expertos, JOCV, porque no corresponden a los sectores. Excluyendo la Capacitación para Terceros Países que busca extender los efectos de asistencia a otros países fuera de México, durante los diez años de 1988 a 1998, la selección de tipo de cooperación ha sido sumamente limitada, excepto en Agricultura (Cooperación Técnica Tipo Proyecto ocupa un peso importante) y Minería e Industria (Estudio para el Desarrollo ocupa un peso importante), y en los sectores de Educación y Salud sólo se realizó Cooperación Técnica Tipo Proyecto, mientras que en Transporte y Medio Ambiente se concentró sólo en el Estudio para el Desarrollo.

Dado que México es un país con ingresos medios altos, es poco el número de proyectos ejecutados, por lo que sería natural que sea limitado el tipo de cooperación adoptado si se enfoca en los sectores, pero resulta extremadamente difícil establecer relaciones entre los proyectos con base en el Cuadro 4.5. Se podría decir que esto se debe a que dentro del marco de cooperación para México, se ha implementado la asistencia en forma separada, ante los proyectos considerados importantes por los organismos ejecutores de distintos sectores en el gobierno mexicano. Para utilizar con eficiencia el limitado marco de asistencia para México, de que Japón dispone poniendo miras en el desarrollo de México, y así obtener finalmente una alta calificación general, sería aconsejable fortalecer los “esfuerzos para atender los temas de desarrollo”, estudiar una combinación adecuada de sectores y modalidades de cooperación para dichas temas, y concentrar en ella los fondos de asistencia.

Cuadro 4.5 Matriz de Modalidades de Cooperación y Sectores

	A. Coop. Técnica Tipo Proyecto	B. Capacit. para Terceros Países	C. Coop. Fin. No Reembol.	D. Estudio para el Desarrollo	E. Acept. de Becarios	F. Envío de Expertos	G. JOCV
1. Agricultura	Agric. para zonas áridas, Técnica de sericultura, Agua residual para agricultura,		Centro pesquero	Desarrollo integral del sector agropecuario			
2. Minería e Industria		Ing. de transmisión		Plantas de beneficio CFM,			

		digital, Procesam. y análisis de minerales		Planta hidroeléctrica, Industria de apoyo, Exploración mineral			
3. Educación	Entrenamiento de educación televisiva						
4. Salud	Planificación familiar						
5. Transporte		Ingeniería hidráulica portuario		Mejoramiento de puertos del Pacífico, Estrategias de desarrollo turístico			
6. Medio Ambiente				Contaminación atmosférica de fuentes fijas, Impacto de actividades mineras en el medio ambiente, Tecnología de combustión, Tratam. de aguas residuales DF			
7. Preven. de Desastres	Prevención de desastres sísmicos		Centro de prevención de desastres				

(4) Rumbo del mejoramiento de la evaluación general (Evaluación por País)

En este estudio se efectuaron las evaluaciones por modalidad de cooperación y por sector para probar una forma experimental de la evaluación por país, tomando como base la evaluación de cada proyecto a través de los cinco conceptos antes mencionados, y se obtuvo la evaluación general sumando y promediando los resultados. Es un método de evaluación, pero surgen unos aspectos que mejorar, como los que se describirán abajo, además del problema relacionado con la insuficiencia informativa.

(a) Subdivisión de los criterios de evaluación, y valoración de importancia

Aquí, se podría señalar los siguientes puntos que necesitan ser revisados; (i) si fue adecuada o no la estructura de conceptos generales - intermedios - detallados; (ii) si fue adecuada o no la escala de calificación del 1 al 5; (iii) si fue adecuada o no suponer que todos los conceptos tienen el mismo grado de importancia en cada uno de los niveles

general, intermedio y detallado. Para realizar esta evaluación, se hizo todo lo posible para que fueran adecuados los incisos (i) y (ii), pero para el (iii) no se pudo establecer un "criterio de valoración de importancia" razonable, por lo que se calcularon los puntos en el supuesto de que todos los conceptos guardasen la misma importancia. Existe, naturalmente, una diferencia de importancia entre los criterios; por ejemplo, "si existe o no una estrecha relación con las metas de la política" y "si fue adecuado o no el número de expertos para cada persona de contraparte (C/P)", por lo que sería necesario considerar un método para valorar la importancia, aunque sería muy difícil cuantificarla.

(b) Valoración de importancia por los insumos

En esta evaluación, no se hizo la valoración de importancia ni entre proyectos ni entre modalidades para los 24 proyectos y 3 programas, objetos de la evaluación, sino que se les dio el mismo grado de importancia. Sin embargo, para realizar efectivamente la cooperación para México, lo importante es cómo repartir los fondos ante las necesidades que tiene México, y se espera que los proyectos o modalidades importantes, a los que se les debe asignar una mayor cantidad de fondos, produzcan mejores resultados, y que aquellos que reciben una menor aportación obtengan resultados razonables. Desde este punto de vista, la evaluación general sólo podría servir como una información importante cuando se efectúe la valoración de importancia por el volumen de insumos. Por lo tanto, es necesario mejorar este aspecto, a la vez de establecer los indicadores cuantitativos de los resultados.

(c) Reflejar los factores exteriores que rodean a las actividades de cooperación

En esta evaluación, no se adoptó la postura de analizar específicamente los impactos que los cambios presentados en el entorno durante los últimos diez años han de haber causado posiblemente en los proyectos de cooperación del Japón, como aquellos factores que las personas involucradas en los proyectos no pueden controlar; la crisis económica y sus consecuentes problemas financieros, distintos tipos de reforma estructural, entre otros. Más bien, se efectuó la evaluación considerando que los cambios han de haberse reflejado en los proyectos individuales y los cinco criterios de evaluación. No obstante eso, al basarse en el punto de vista de que las actividades de cooperación deben lograr las metas originalmente planeadas, tomando las medidas apropiadas aun cuando se presente ese tipo de cambios externos, sería aconsejable que se reflejen específicamente en los proyectos los impactos que hayan producido dichos cambios del entorno. Esta es una de las tareas que la

evaluación por país deberá resolver en el futuro. En el caso de México, lo importante sería analizar cómo los factores exteriores han afectado a la ejecución de los proyectos propuestos en el Estudio para el Desarrollo.

(d) Definición de proyectos a través de las discusiones sobre la política

Este tema difiere ligeramente de las cuestiones ya comentadas hasta ahora, pero sería conveniente que se tocara aquí brevemente, porque constituye un factor importante para la realización de la evaluación por país. En la reunión anual de consulta de 1990, se identificaron 6 áreas prioritarias (Agua, Medio Ambiente, Biotecnología, Telecomunicación e Informática, Ingeniería de Materiales Nuevos y Pobreza), pero no se discutió sobre en qué aspecto debería enfocarse para cada una de las áreas prioritarias. Sólo se llevaron a cabo discusiones de cada proyecto según las modalidades de cooperación, tales como la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, el Estudio para el Desarrollo, el Envío de Expertos, la Aceptación de Becarios, etc. En la reunión celebrada en 1996 para discutir las políticas, Japón expuso tanto los lineamientos fundamentales de la cooperación económica con México, como las dos áreas prioritarias (Medio Ambiente, Formación de Recursos Humanos para el Fomento Industrial y el Desarrollo Regional), sin embargo, después no se llevó a cabo una discusión en términos concretos sobre dichas áreas, sino que se habló solamente de los proyectos individuales según las modalidades de cooperación, al igual que en la reunión anterior. En ninguna de las dos reuniones, se estableció una relación directa entre las áreas prioritarias y los proyectos por modalidad de cooperación. Este aspecto necesita mejorarse, y se recomienda desarrollar las discusiones siguiendo el proceso de; lineamientos de asistencia – temas prioritarios – programas – efectos resultados – ejecución de proyectos de cooperación.

Los organismos de la parte mexicana que participan en las discusiones son dependencias del gobierno de distintos sectores y, por eso, una reunión de esa naturaleza sería difícil de sostener. Sin embargo, el gobierno mexicano pretende construir un “sistema mexicano de cooperación internacional” integrando a los particulares, instituciones del gobierno, sector privado, grupos de ciudadanos, etc., relacionados con la cooperación internacional, y hay esperanzas de que se logre el mejoramiento en este aspecto. Se espera que las discusiones de la política mejoren más aún mediante los esfuerzos de ambas partes.

5. Subcuadro de Políticas de Asistencia

Hasta ahora, se han revisado los Subcuadros de Identificación de Necesidades (Inciso 3) y

de Evaluación de Proyectos (Inciso 4)), que conforman el cuadro general de este estudio de evaluación. En esta sección, se pretende revisar los lineamientos básicos de la cooperación para México, con base en los resultados obtenidos en los dos incisos anteriores. El Cuadro 5.1 muestra los puntos de consideración para la revisión de los lineamientos básicos, los cuales incluyen; (a) la función de AOD en México, (b) las necesidades de desarrollo de México, (c) los lineamientos básicos de la asistencia japonesa, (d) los puntos de vista de la Embajada del Japón en México, (e) los puntos de vista de la JICA sobre la asistencia para México, (f) la expectativa del IMEXCI en la asistencia japonesa, (g) los lineamientos de la asistencia para México por parte de las principales naciones donantes, entre otros.

(1) Lineamientos básicos de la asistencia para México

México es un país de ingresos medios altos con US\$ 4,000 de Producto Nacional Bruto per cápita, y la entrada de la AOD sólo ocupa un 0.03% del total del flujo de fondos que viene del extranjero. Esto significa que el papel que la AOD podría jugar en México es bastante limitado en comparación con la escala de su economía. Sin embargo, las diferencias entre regiones son muy marcadas, y existen zonas pobres y de extrema pobreza principalmente en el sur del país. Es necesario, por eso, que la asistencia japonesa para México dé prioridad a las regiones que difícilmente se benefician con las actividades económicas del sector privado, o donde las medidas aplicadas por el gobierno no producen resultados satisfactorios, procurando, en particular, mitigar la pobreza en las zonas rurales. Esto responde a las necesidades y la expectativa que tiene México, coincidiendo, a la vez, con los puntos de vista de las instituciones involucradas como el Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón, así como las políticas de asistencia de los principales donadores.

México, aparte de ser uno de los países receptores de la AOD dentro de las naciones en vías de desarrollo, la ofrece, a su vez, a los países de Centroamérica y del Caribe, principalmente, y ha comenzado a actuar en parte como donador. En el ámbito internacional, existen grandes esperanzas porque México contribuya como país donador para el desarrollo y estabilidad de dicha región, y se considera sumamente valioso apoyar a México para que pueda desempeñar el papel de donador. Además, se podría pensar que este apoyo para México ayudará a que la asistencia japonesa para esa región tenga mayor eficiencia y eficacia, a través del enlace con la Cooperación Sur Sur en la que México juega el papel central.

Cuadro 5.1 Puntos de Consideración para Estudiar las Políticas de Asistencia para México

<p>Particularidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Alto PNB per cápita ❖ Extenso sector económico privado ❖ Amplia diferencia regional y pobreza en el sur ❖ Reducido sector público y AOD ❖ Importancia de la utilización estratégica de la AOD 	<p>Lineamientos básicos de la asistencia japonesa para México (Región de América Central y del Sur):</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Apoyo a la democratización y la reforma económica ❖ Apoyo a la protección ambiental ❖ Apoyo a la corrección de la diferencia entre regiones, y al combate a la pobreza ❖ Apoyo al desarrollo de recursos humanos y a la transferencia de tecnología en diversas áreas
<p>Necesidades de desarrollo de México:</p> <p>Combate a la pobreza:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Apoyo al desarrollo autónomo post-PROGRESA ❖ Apoyo al combate a la pobreza urbana por PROGRESA ❖ Apoyo a la integración de los programas de SEDESOL ❖ Apoyo a la congruencia entre los programas de SEDESOL y las necesidades <p>Agricultura:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Apoyo a la diversificación de cultivos ❖ Apoyo al fomento de la industria agropecuaria en la provincia <p>Industria:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Apoyo a la elaboración de programas oficiales para el desarrollo de la industria de soporte ❖ Apoyo al desarrollo de pequeñas empresas y de recursos humanos en la provincia <p>Educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Apoyo al mejoramiento cualitativo de la enseñanza superior ❖ Apoyo al mejoramiento cualitativo de la enseñanza tecnológica <p>Salud:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Apoyo a la expansión de servicios de salud en los estados pobres ❖ Apoyo al establecimiento del sistema de seguro social <p>Medio ambiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Apoyo a la recuperación y protección forestal <p>Descentralización administrativa:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Apoyo al fortalecimiento de la facultad administrativa de los gobiernos estatales (en particular, en la educación, salud, combate a la pobreza) <p>Asistencia para el extranjero.</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Apoyo al fortalecimiento de la capacidad del IMEXCI ❖ Apoyo a la ayuda regional de América Central y del Caribe 	<p>Acercamiento básico de la asistencia japonesa:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Acercamiento individual (por país) de acuerdo con la situación del país receptor ❖ Acercamiento participativo de múltiples sectores ❖ Acercamiento integral con la movilización de diversos recursos ❖ Acercamiento orientado a los resultados ❖ Armonía en la cooperación a nivel internacional <p>Puntos de vista de la Embajada del Japón en México sobre la asistencia para México:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Apoyo con enfoque específico, tomando en cuenta la particularidad de México ❖ Apoyo a la reducción de la diferencia regional a través de la mitigación de la pobreza ❖ Apoyo a la asesoría de alta calidad centrada en el software ❖ Monitoreo y acercamiento orientado a los resultados concretos <p>Puntos de vista de la JICA sobre la asistencia para México:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Acercamiento con programas propios para los temas de desarrollo ❖ Acercamiento orientado a los resultados concretos ❖ Apoyo al desarrollo y fomento de la industria de soporte y pequeñas empresas ❖ Apoyo a la difusión de la cartilla de maternidad a nivel nacional ❖ Apoyo a la cooperación regional contra las enfermedades infecciosas en América Central y del Caribe ❖ Apoyo a la recuperación forestal en la provincia ❖ Apoyo al control ambiental en ciudades grandes ❖ Apoyo al desarrollo de recursos humanos en todos los sectores ❖ Apoyo a la Cooperación Sur Sur ❖ Apoyo al fortalecimiento de facultades del IMEXCI ❖ Estrechamiento de las relaciones amistosas entre Japón y México
<p>Expectación del IMEXI ante la asistencia japonesa:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Definición de prioridades de la asistencia japonesa, asistencia con efectos tangibles 	<p>USAID:</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Energía y medio ambiente ❖ Salud y asistencia médica (VIH/SIDA,

<ul style="list-style-type: none"> ❖ Mitigación de la pobreza a través del acercamiento multisectorial ❖ Acercamiento integral que eleve los efectos conjugados de los fondos de asistencia ❖ Acercamiento participativo por todas las personas involucradas ❖ Mejoramiento cualitativo del desarrollo de recursos humanos (capacitación, en particular) ❖ Apoyo a la región de América Central y del Caribe, apoyo al fortalecimiento del IMEXCI 	<ul style="list-style-type: none"> tuberculosis) ❖ Democratización <p>WB (Banco Mundial):</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Fortalecimiento de la sustentabilidad en el sector social ❖ Sostenimiento del crecimiento económico al 5% anual ❖ Gobierno satisfactorio (reformas administrativas y financieras, descentralización) <p>BID (Banco Interamericano de Desarrollo):</p> <ul style="list-style-type: none"> ❖ Continuidad de la reforma institucional ❖ Apoyo a la descentralización ❖ Apoyo al sector social ❖ Reforma del Banco de Desarrollo
--	--

Al considerar la asistencia para México, es necesario tomar en cuenta, además de los puntos antes mencionados, la histórica relación de amistad que ha existido entre Japón y México a través de los inmigrantes japoneses en México. Pensando que los lazos de sus generaciones posteriores con la comunidad japonesa serán cada vez menos fuertes, será sumamente importante brindar la cooperación desde el punto de vista de mantener y fortalecer aún más las relaciones amistosas entre Japón y México.

Con base en los resultados del análisis anterior, se definieron los siguientes 6 temas de desarrollo de mayor prioridad:

- Reducción de las diferencias regionales por medio de la mitigación de la pobreza.
- Creación y fomento de la industria agropecuaria y pequeñas empresas en la provincia.
- Restauración y preservación de recursos naturales en la provincia, y mejoramiento del medio de la vida en las ciudades.
- Fortalecimiento de facultades institucionales orientado a la descentralización y al desarrollo de las zonas rurales.
- Promoción del apoyo a México para que se convierta en donador, principalmente para los países de Centroamérica y del Caribe.
- Estrechamiento de las relaciones amistosas entre Japón y México.

El Cuadro 5.1 no sólo indica qué ayuda (qué) debe brindarse, sino también de qué manera (cómo) debe ejecutarse la ayuda. Actualmente, en las actividades de asistencia del Japón se da importancia al “acercamiento orientado a la solución de los temas de desarrollo”, en el que se sitúa en su centro el “acercamiento orientado los resultados concretos”, idea que comparten la Embajada del Japón en México, la JICA y el IMEXCI. Para una solución efectiva y eficiente de las tareas de desarrollo, es indispensable movilizar efectivamente, en forma horizontal rebasando las fronteras de los sectores, a todos las personas

involucradas y los fondos de asistencia correspondientes. Se podrá considerar que tanto el "acercamiento multisectorial" como el "acercamiento integral" son elementos importantes para auxiliar, en el campo práctico, al acercamiento orientado a los resultados. En este acercamiento, es preciso establecer los "indicadores de los resultados esperados" y el "sistema de monitoreo" secular, para poder medir el grado de contribución para resolver las "tareas de desarrollo prioritarias".

Significa un desafío nuevo esforzarse para los "temas de desarrollo prioritarios" con el "acercamiento orientado a los resultados concretos". Para que este experimento sea exitoso, será indispensable trabajar por etapas y por medio de ensayos y errores. Cuando se trabaja de esta manera en los países de ingresos bajos, podría generarse una combinación de factores demasiado diversificados, ocasionando que el método de ensayos y tanteos resulte confuso. México, en cambio, se aproxima a la graduación (dejar de depender de las ayudas), y tiene la ventaja de poder centrarse en unos "temas de desarrollo prioritarios" específicas y, por eso, se podría decir que es el país ideal para ensayar el "acercamiento orientado a los resultados". Se espera construir el prototipo, tomando a México como país modelo, y extenderlo después para poderse aplicar a otras naciones en vías de desarrollo.

(2) Plan de asistencia para México

El Cuadro 5.1 es un proyecto del plan de asistencia para México, que consiste en "6 temas de desarrollo prioritarios". En el cuadro se muestran, para cada uno de los temas, el objetivo, los programas para conseguirlo, los resultados esperados, así como los indicadores de evaluación para monitorear el nivel de los resultados obtenidos.

Los programas marcadas con * son los que se aplican a las zonas designadas para brindar el apoyo a la mitigación de la pobreza, y consisten en los siguientes 4 temas de desarrollo y 6 programas pertinentes.

Tema 1: Reducción de las diferencias regionales a través de la mitigación de la pobreza

Programa (1): Apoyo al combate a la pobreza por PROGRESA

Programa (2): Apoyo al combate a la pobreza por SEDESOL

Tema 2: Creación y fomento de la industria agropecuaria y pequeñas empresas en zonas rurales

Programa (1): Apoyo al fomento industrial rural en relación con el Tema 1

Tema 3: Restauración y preservación de recursos naturales en zonas rurales, y mejora del

medio de la vida en las ciudades

Programa (1): Apoyo a la restauración de recursos naturales en relación con el Tema 1

Programa (2): Apoyo al fortalecimiento de facultades de la administración pública ambiental

Tarea 4: Fortalecimiento de facultades institucionales orientado a la descentralización y al desarrollo regional

Programa (1): Apoyo al desarrollo de recursos humanos para la administración pública local

En las zonas designadas antes mencionadas, es importante realizar estos programas en forma coordinada y así elevar, de manera integral, su nivel económico, social, ambiental y administrativo. Para tal fin, hay que impulsar los programas contando con una activa participación, por su propia iniciativa, de las personas involucradas en dichas zonas designadas, como los habitantes, la administración pública, el sector privado, las ONGs, etc. Será necesario, también, implementar los métodos nuevos y tradicionales de ayuda en una forma adecuadamente combinada, tales como miniproyectos de Estudio para el Desarrollo, proyectos para el desarrollo y bienestar social, programa de desarrollo para contrapartes, ayuda no reembolsable para la raíz de la hierba (proyectos comunitarios), programas de capacitación, etc. Como México se encuentra en un alto nivel de desarrollo y, además, cuenta con abundantes recursos humanos en comparación con otros países en vías de desarrollo, es aconsejable que se dé especial importancia al acercamiento participativa. Efectivamente, el IMEXCI busca fortalecer la cooperación internacional con la participación de las ONGs, agrupaciones del sector privado, municipalidades, etc., tanto nacionales como extranjeras.

Los programas no marcadas con (*) son los que deben aplicarse sin limitarse a las zonas designadas.

(3) Temas de desarrollo y programas, asignación de fondos

Los resultados de la asistencia japonesa para México (Cooperación Técnica y Cooperación Financiera no Reembolsable) alcanzaron, durante los cinco años 1994-98, 16,010 millones de yenes, siendo el promedio anual de 3,200 millones de yenes. A partir de 1994 se observó una ligera tendencia ascendiente, y en 1998 llegó a la suma anual por 3,640 millones. Sin embargo, tomando en consideración el elevado PNB per cápita de México,

es poco probable que continúe aumentándose el monto de cooperación, por lo que se estima que en los próximos cinco años, aproximadamente, evolucionará en el nivel de 3,600 millones de yenes. Al tener en cuenta que los 6 temas de desarrollo y 15 programas, presentados en el Cuadro 5.1, se verá obligado a obtener los resultados planeados dentro de ese marco de fondos, y será necesario analizar "hasta qué grado habría que adoptarlos y con qué extensión y profundidad ejecutarlos". Será preciso establecer el orden de prioridad, tomando en consideración los fondos de cooperación de que dispone Japón, así como los compromisos de México.

En el Cuadro 5.2, se presentan dos casos hipotéticos, "básico" y "ponderado" sobre la asignación de fondos de asistencia. Al repartir el límite general de 3,600 millones de yenes a cada uno de los temas de desarrollo, en las proporciones aquí presentadas, se necesita analizar cuánto se podrá destinar al conjunto de programas que integran un tema, si esa cantidad asignada será suficiente o no para que los programas logren las metas planeadas, entre otras cosas. Basándose en los resultados obtenidos en este tipo de análisis, deberá examinarse tanto el contenido como el orden de prioridad, en términos concretos; (a) cuáles serían los temas de desarrollo que no serán atendidos; (b) si se decide atender todos, cuáles serían los programas que no van a aplicarse; (c) si se decide ejecutar todos los programas marcados con *, cómo se seleccionarían las zonas específicas dentro de la región propuesta, entre otras cosas.

Para revisar el contenido y dar el orden de prioridad de la manera arriba descrita, es indispensable tener en cuenta la opinión de la parte mexicana, así como reunir y evaluar la información del sitio correspondiente en Japón, las reuniones de consulta continuas entre ambas partes constituyen condiciones imprescindibles. En este sentido, la Embajada del Japón y la Oficina de JICA en México desempeñarán un papel muy importante, y es preciso crear un ambiente adecuado y fortalecer las facultades, a fin de que ambas representaciones puedan cumplir satisfactoriamente con su cometido.

(4) Puntos de consideración para realizar los "esfuerzos para atender los temas de desarrollo"

1) Ajuste de ideas sobre la cooperación técnica

Tradicionalmente, prevalece en la cooperación técnica de Japón, la tendencia de "transferir la tecnología del Japón". En cambio, en los "esfuerzos para atender los temas de desarrollo", será necesario buscar ampliamente en el mundo las tecnologías y los sistemas

más apropiados para atender los temas. El cambio del paradigma, es decir, de la cooperación técnica tradicional basada en las “modalidades de cooperación”, al nuevo esquema orientado a "los esfuerzos para atender los temas de desarrollo”, va acompañado por el cambio del concepto básico, esto es, de la lógica del lado de la oferta a la del lado de la demanda. La transición que la JICA está experimentando para practicar el acercamiento por país y por región, va acorde a esas circunstancias, y es preciso fortalecer aún más en el futuro el sistema de realización de "esfuerzos para atender los temas de desarrollo".

Como México es un país con ingresos medios altos y se aproxima a la graduación en la asistencia, poseyendo, además, habilidades de planificación y ejecución para solucionar los problemas por sí sólo, Japón puede extender la asistencia a México con la postura de complementar lo que le falta para su desarrollo. En este sentido, se podría decir que México es el modelo más apropiado para que Japón inicie los “esfuerzos para atender los temas de desarrollo”.

Cuadro 5.2 Estudio sobre la Asignación de Fondos para los Temas de Desarrollo

Temas de Desarrollo y Programas	Caso básico		Política	
	%	millón(yen)	%	millón (yen)
Suma de fondos	100	3,600	100	3,600
Tarea 1: Reducción de diferencias regionales mediante la mitigación de la pobreza	20	720	30	1,080
Programa 1: Apoyo al PROGRESA				
Programa 2: Apoyo a SEDESOL				
Programa 3: Apoyo al mejoramiento de la salud materno infantil				
Tarea 2: Desarrollo y fomento a la industria agropecuaria y pequeñas empresas en la provincia	20	720	10	360
Programa 1: Apoyo al fomento de las industrias rurales				
Programa 2: Apoyo al fomento a las industria sde soporte				
Programa 3: Apoyo a la capacitación profesional de jóvenes				
Tarea 3: Preservación de recursos naturales en la provincia y mejora del medio de la vida en las ciudades	20	720	30	1,080
Programa 1: Apoyo a la recuperación y preservación de recursos naturales				
Programa 2: Apoyo al fortalecimiento de facultades de la administración ambiental				
Programa 3: Apoyo a la mejora del medio de la vida en las ciudades grandes				
Tarea 4: Fortalecimiento de facultades institucionales orientado a la descentralización y el fomento de la provincia	20	720	10	360
Programa 1: Apoyo al desarrollo de recursos humanos de la administración en la provincia				
Programa 2: Apoyo al fortalecimiento de facultades de las Instituciones de enseñanza superior en la provincia.				
Tarea 5: Promoción para que México se convierta en país donador	15	540	15	540

Programa 1: Apoyo al fortalecimiento de facultades de asistencia del IMEXCI				
Programa 2: Apoyo al mejoramiento de la Cooperación Sur Sur y al desarrollo autónomo				
Tarea 6: Estrechamiento de la relación amistosa Japón – México	5	180	5	180
Programa 1: Refuerzo de las actividades publicitarias de sobre asistencia del Japón				
Programa 2: Ampliación del número de becarios del intercambio entre Japón y México				

Referencia: Promedio de los resultados anuales entre 1994-98:

Cooperación Técnica Tipo Proyecto:	181.2 millones de yenes por proyecto
Estudio para el Desarrollo:	120.7 millones de yenes por proyecto
Envío de Expertos:	16.3 millones de yenes por persona
Aceptación de Becarios:	3.6 millones de yenes por persona
JOCV:	13.2 millones de yenes por persona

2) Transición gradual de la cooperación tradicional a los "esfuerzos para atender los temas de desarrollo"

a) Mejorar los impactos de los proyectos en ejecución: Antes de iniciar los esfuerzos para atender los temas de desarrollo, habrá que procurar mejorar los proyectos en ejecución. En tal caso, se deberá dar importancia al mejoramiento del "Impacto" en aquellos proyectos que lo tengan bajo, a pesar de que la "Relevancia" sea alta.

b) Establecer orden de prioridad en los temas de desarrollo y programas: Los proyectos en ejecución que estén por terminar, no se entregarán al mismo tipo de proyecto sino que entrarán en la transición a los esfuerzos para atender los temas de desarrollo. Para ello, será necesario comenzar, cuanto antes, las discusiones con el IMEXCI acerca de los 6 temas de desarrollo y darles el orden de prioridad y, a la vez, planear la adaptación al nuevo método de acercamiento. De los temas y los programas de alta prioridad, será aconsejable que se lleve a la práctica por orden de facilidad.

c) Se estima que los proyectos que están en proceso en México terminarán hacia finales de 2003, por lo que se recomienda llevar adelante los preparativos relacionados con la transición, de manera que al inicio del año 2004 se desarrollen en plena escala los esfuerzos para atender los temas de desarrollo.

3) Ajuste del contenido de actividades en el ciclo de proyecto

En el ciclo de proyecto tradicional, después de la discusión bilateral sobre las políticas se realiza el estudio para la formulación del proyecto, y posteriormente se cumple el ciclo de "estudio preliminar - implementación - operación - evaluación". En este caso, cada

proyecto se clasifica, desde el principio, por "sector y modalidad de cooperación". En cambio, en los "esfuerzos para atender los temas de desarrollo", será necesario centrarse, desde la etapa de discusión de las políticas, en las tareas consideradas prioritarias para México, sin tomarse en cuenta el sector, la modalidad de cooperación, ni las partes interesadas, para determinar así los temas de desarrollo y elegir los programas pertinentes. Se ampliará el campo que no podría ser atendido por el acercamiento tradicional donde el Ministerio de Asuntos Exteriores y la JICA han ejercido la iniciativa, por lo cual se confía en que desempeñen el papel principal tanto la Embajada del Japón como la Oficina de JICA en México.

La expectativa que se tiene depositada en ambas representaciones no se limita a la selección de los temas de desarrollo y programas, también se desea que elaboren y ejecuten los planes para utilizar, de la manera más eficaz y eficiente posible, la AOD que Japón asigna a México, con el fin de obtener los resultados esperados, y que, además, lleven a cabo el monitoreo y la retroalimentación de los resultados obtenidos, para una mejor ejecución de proyectos en el siguiente año. De esta manera, para realizar los "esfuerzos para atender los temas de desarrollo", es esencial reforzar las facultades tanto de la Embajada del Japón y como de la Oficina de JICA en México, y cobran especial importancia la descentralización de las autoridades, la flexibilidad en las operaciones presupuestarias, y el refuerzo de los recursos humanos, en particular el personal local. Los "asuntos relacionados con la política", tanto la selección de los temas de desarrollo prioritarios como los programas y los resultados esperados que los conforman, entre otros, serán a cargo del Ministerio de Asuntos Exteriores y la Oficina Central de JICA, pero será aconsejable que se transfieran las facultades a la Embajada del Japón y la Oficina de JICA en México, para los "asuntos operativos" como la combinación de modalidades de cooperación, de los recursos humanos para la cooperación, el método de monitoreo, entre otros.

(5) Propuestas para el gobierno mexicano

Por último, nos permitimos presentar algunas propuestas para el gobierno mexicano, recomendaciones que se han perfilado en el proceso de este estudio de evaluación, con la finalidad de mejorar aún más los resultados e impactos de la cooperación técnica entre Japón y México.

- (a) Énfasis a la actividad de seguimiento con el fin de elevar los impactos del proyecto:
Según las evaluaciones por modalidad de cooperación y por sector, los proyectos de

cooperación técnica ejecutados en el pasado han obtenido resultados satisfactorios en general, sin embargo, la calificación del “Impacto” ha sido relativamente baja en los 5 criterios de evaluación. En el Estudio para el Desarrollo, sobre todo, los resultados del impacto se encuentra baja, y esperamos que la parte mexicana haga un mayor esfuerzo para mejorar este aspecto. Para ello, se recomienda revisar previamente, en la etapa de solicitud del Estudio para el Desarrollo, si se dispone de las condiciones necesarias para que el proyecto propuesto proceda a ejecutarse después de la terminación de dicho estudio; y, además, se propone sostener en forma continua discusiones de las medidas pertinentes a la realización de proyectos, después de haber finalizado el estudio mencionado, no sólo en los organismos de contraparte, sino también con el IMEXCI que funciona como el punto de contacto general.

- (b) Selección de becarios que contribuyan para elevar los resultados de la capacitación: En el programa de capacitación que ofrece la JICA, están los “Cursos Específicos por País” que abordan los temas de desarrollo específicos de México; y, por otro lado, los “Cursos Colectivos en General” que se destinan a muchos países para tratar los temas de desarrollo en general. Solicitamos a la parte mexicana que seleccione becarios aptos para cada curso. Respecto a los cursos específicos, se puede definir un contenido que satisfaga las necesidades, con base en las discusiones conjuntas con la parte mexicana, por lo que podríamos decir que no existen problemas en la selección de becarios. En cambio, en el caso de los cursos colectivos en general, el contenido viene preestablecido y, por eso, resulta sumamente importante seleccionar becarios apropiados para cada curso para elevar el nivel de los logros en la capacitación. Proponemos que se busque una coordinación en este aspecto, incluyendo las discusiones bilaterales sobre la programación anual de capacitación.

- (c) Identificación de necesidades y realización del monitoreo, para celebrar con mayor eficiencia la Capacitación para Terceros Países: Es sumamente importante, tanto para Japón como para México, la Capacitación para Terceros Países en la que México funciona como la base, y solicitamos un mayor esfuerzo a la parte mexicana para que los cursos de capacitación puedan responder mejor a las necesidades de los países de Centroamérica, del Caribe y de Sudamérica. El primer paso para mejorar este tipo de capacitación sería la identificación de necesidades, seguido por el monitoreo a los becarios que han terminado los cursos. Esperamos que se hagan mayores esfuerzos para que la Capacitación para Terceros Países sea más fructífera, haciendo uso de las redes formadas entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de México, IMEXCI, y los

países de Centroamérica, del Caribe y de Sudamérica, para identificar las necesidades y fortalecer el sistema de monitoreo.

- (d) Medios para mejorar los resultados en el Programa de JOCV: Es motivo de gran satisfacción que la parte mexicana haya apreciado mucho el programa de JOCV, y esperamos poder seguir contando con esta valiosa apreciación en el futuro. Sin embargo, en las respuestas de las encuestas aplicadas a los voluntarios de JOCV trabajando en sus puestos correspondientes, se manifiestan las dificultades que experimentan como intermediarios entre los habitantes locales y los organismos de contraparte, para establecer buenas relaciones entre ambas partes, así como para obtener los resultados planeados, debido a la falta de entusiasmo y capacidad, la elevada tasa de cambio de trabajo, entre otras cosas, de l personal que prestan servicios públicos directamente a las comunidades locales. El IMEXCI intenta mejorar los resultados de las actividades dividiendo a los voluntarios de JOCV en grupos, relacionando este programa con otras modalidades de cooperación. Esperamos que en coordinación con la oficina local de JICA pueda encaminarse hacia esa dirección cuanto antes.
- (e) Promoción de la cooperación conforme al Acuerdo sobre Cooperación Técnica entre Gobiernos de México y de Japón: Tanto el IMEXCI, ventanilla de la cooperación técnica de Japón para México, como los organismos ejecutores de contraparte, se han mostrado muy amistosos, y a través de la asignación del personal adecuada promueven las actividades de cooperación con eficiencia, lo cual merece un mayor aprecio. La tarea para el futuro sería el cumplimiento de la cláusula del acuerdo antes mencionado, referente a la “exención de derechos arancelarias, tributos y otro tipo de impuestos similares”. La parte japonesa ha solicitado reiteradas veces el cumplimiento de este asunto estipulado en el acuerdo, sin tener aún la solución del problema. Pedimos la pronta solución por el lado mexicano.