NO.

INFORME DE LA EVALUACIÓN POR PAÍS

MÉXICO

Octubre , 1999

AGENCIA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL JAPÓN

Departamento de Planificación y Evaluación

P V E
JR
00-76

PREFACIO

En Japón se demanda la implementación eficiente de la AOD pese a la restricción financiera, y se reconoce la importancia que guarda la tarea de evaluación de la AOD. En el presente Estudio de Evaluación por País, analizamos a México, país que ocupa el octavo lugar en el monto de la asistencia brindada por Japón, con el fin de presentar una evaluación general de las actividades de la JICA.

Este Informe de Estudio de Evaluación ha sido posible por los estudios encabezados por el Sr. Nobuhiro Koyama, especialista en desarrollo, realizados durante un año a partir del mes de septiembre de 1999, así como el seminario de evaluación llevado a cabo en México en septiembre del 2000.

En este Estudio de Evaluación por País, se hizo la evaluación tanto por modalidad de cooperación como por sector, donde se aplicó por primera vez la escala de cinco niveles del 1 al 5. Según esta escala, las actividades de la JICA en general durante los últimos diez años se califican con "3" puntos, pero cerca de "4" (el valor más alto es el 5). La evaluación varía según el ángulo de medición y no podría existir una calificación absoluta, pero desde el punto de vista del nivel de contribución de la JICA en general, el objetivo de la Evaluación por País, podríamos considerar, con base en la calificación antes mencionada, que los resultados obtenidos por México en las actividades de la JICA significan unos logros satisfactorios para México en general.

En el presente Estudio de Evaluación, se analizaron también los temas del desarrollo de México, encontrándose los conceptos claves como la disminución de las diferencias regionales, el combate a la pobreza y el fomento de la Cooperación Sur Sur, para enfatizar la inversión de la AOD de Japón en ellos de manera eficiente y efectiva, y presentar recomendaciones para diseñar el Plan de Ejecución de Actividades por País en el futuro. México es un país de ingresos medio altos, con un alto nivel de desarrollo, contando con una escala económica grande, sostenida por el sector privado, por lo que se necesita un acercamiento con estrategias de apoyo debidamente enfocadas. En este sentido, las recomendaciones aquí presentadas me parecen muy oportunas.

El acercamiento que aplica la JICA para ofrecer las asistencias, se encuentra en una etapa de transición de paradigma; del acercamiento centrado en los proyectos y los sectores al esfuerzo integral por cada tema del desarrollo. En la conclusión del presente Informe, se pretende sugerir algunas ideas para atender los temas del desarrollo, y podemos darnos cuenta del enorme trabajo que le ha costado a la Misión del Estudio para reducir las diferencias generadas entre los resultados de la evaluación y las sugerencias.

Espero que las lecciones y sugerencias que han emanado del presente estudio se retroalimenten debidamente en la realización de las actividades de la JICA, y que sean aprovechadas al máximo en los diálogos sobre las políticas entre Japón y México en el futuro. Aprovecho la oportunidad para expresar mi sincero agradecimiento al Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI) y todas las personas de Japón y México que han extendido su apoyo y colaboración para la realización de este Estudio de Evaluación.

JICA

Introducción

Para realizar este Estudio de Evaluación, hemos tenido cuidado para que los resultados se puedan utilizar de la manera más concreta en el futuro y, a la vez de calificar las actividades de la JICA, pretendemos proponer sugerencias concretas que contribuyan para mejorar la calidad del Plan de Ejecución de las Actividades por País, adoptado por la JICA a partir del año pasado dándole el mismo peso que tiene la evaluación. Por lo anterior, queremos subrayar los siguientes tres puntos que caracterizan el presente estudio.

El primero se refiere a que el Estudio de Evaluación se llevó a cabo de manera participativa. La Misión de Estudio realizó las labores en el sitio en forma conjunta con el IMEXCI, y efectuó encuestas e intercambio de opiniones con más de 300 personas provenientes de las entidades federativas, universidades, agrupaciones ciudadanas, entre otros, además de las personas involucradas directamente en las actividades de la JICA. Además, en septiembre de 2000 se celebró un seminario de evaluación en México, en el que participaron más de 200 personas. En Japón hemos sostenido el intercambio de opiniones sobre los resultados de la evaluación, con todas las secciones de la JICA relacionadas con los proyectos objeto de la evaluación. En este proceso han participado un gran número de personas tanto de Japón como de México, quienes han podido compartir los resultados de la evaluación e intercambiar opiniones al respecto. Esto es lo que se había propuesto lograr con este Estudio de Evaluación, y lo consideramos sumamente significativo desde el punto de vista de la transparencia de los resultados, así como el aprovechamiento de los mismos.

En segundo lugar, la JICA aplicó por primera vez la evaluación por valores numéricos. En este método, se obtiene la calificación por modalidad de cooperación y por sector, a través de los puntos acumulados en cada proyecto. Podríamos considerarlo como una técnica eficiente en el sentido de que se tomó en cuenta la particularidad de México de ser un país de ingresos medios altos; es decir, es considerablemente limitada la proporción que ocupa la AOD de Japón en México, impidiendo que los impactos de las actividades de la JICA se manifiesten fácilmente en cada sector.

Este ensayo es considerado como uno de los instrumentos útiles para plantear sugerencias relacionadas con la ejecución eficiente de las actividades en el futuro. Se ha tratado de que la evaluación cualitativa se exprese con valores cuantitativos, basándose en el punto de vista lo más objetivo posible. Por otro lado, quedan algunos temas sin ser atendidos debido a las restricciones del tiempo, presupuesto y recursos humanos. Estos temas se encuentran comprendidos en “Rumbo del Mejoramiento” de este Informe, por lo que esperamos que sean analizados en el futuro.

En tercer lugar, la conclusión del presente Informe ofrece sugerencias útiles para esforzarse de manera integral para atender los temas de desarrollo, de modo que el acercamiento de las asistencias de la JICA responda al cambio de paradigma; esto es, del acercamiento centrado en los proyectos y sectores, a la atención integral a cada uno de los temas de desarrollo.

En adición a los tres puntos anteriores, en este Estudio de Evaluación hemos elaborado una información complementaria de manera que se puedan aprovechar concretamente los resultados de la evaluación; “Lista de Comprobación para la Identificación y Selección de Proyectos (borrador)” y “Sugerencias para la Operación y Administración de Proyectos”. Esta información es limitada, emanando sólo de los

casos realizados en México, pero esperamos que sirvan para las labores de las personas que se encuentran trabajando más cerca del sitio de cada proyecto.

Para finalizar, deseo expresar mi sincero agradecimiento al IMEXCI que nos ha permitido realizar el estudio sin dificultad, facilitándonos los espacios y equipos de trabajo dentro de su establecimiento, durante el período del presente Estudio de Evaluación. También, extiendo mi agradecimiento a todas las personas de México y Japón que han colaborado para la realización de este estudio.

Jefe de la Misión de Estudio de
Evaluación por País sobre México

RESUMEN

1. Reseña del Estudio de Evaluación

(1) Objetivo

① Hacer una evaluación integral de las actividades de cooperación que la JICA ha realizado para México durante un período de l0 años en el pasado, y conseguir sugerencias útiles para establecer en el futuro políticas para la ejecución de actividades por país.

② Extraer, de los resultados obtenidos de la evaluación, lecciones que sirvan para las actividades de cooperación técnica que la JICA lleva a cabo en otros países.

(2) Misión del Estudio de Evaluación

Jefe	Nobuhiro Koyama,	Especialista en desarrollo de JICA
Evaluación de proyectos 1:	Ryujiro Sasao,	IC Net Ltd.
Evaluación de proyectos 2:	Satoru Takahashi,	IC Net Ltd.
(Planeación de evaluación:	Akiko Abe,	Oficina de Evaluación y Monitoreo del Depto. de Planeación y Evaluación)

(3) Período del Estudio

Un año, aproximadamente, a partir del mes de septiembre de 1999 (en forma paralela a otras labores). Se realizó el estudio en sitio (6M/M) dos veces en dicho período.

(4) Proceso del Estudio de Evaluación

La Misión de Estudio de Evaluación fue enviada en dos etapas.

Primera fase del estudio (septiembre de 2000):

Se sostuvo una reunión de consulta con el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI) para discutir sobre el marco de evaluación, y se firmó una minuta relativa a esa reunión. Además, como parte de las tareas preparativas de la segunda fase del estudio, se intercambiaron opiniones con las autoridades pertinentes.

Segunda fase del estudio (febrero de 2000):

La Misión realizó las labores del estudio de evaluación. El jefe de la Misión se hizo cargo del "Área de Identificación de Necesidades y Área de Políticas de Asistencia", mientras que los dos integrantes encargados de la evaluación de proyectos atendieron el "Área de Evaluación de Proyectos".

Seminario en el sitio (septiembre de 2000):

Se elaboró el borrador del informe para recibir los comentarios del IMEXCI. A la vez, se celebraron seminarios en México D.F. y Veracruz, donde intercambiaron opiniones con las autoridades del gobierno mexicano involucradas en las actividades de la JICA, así como los funcionarios de los organismos ejecutores de proyectos.

(5) Marco de Evaluación

Se efectuó el estudio de evaluación basándose en los siguientes tres Subcuadros; "Identificación de necesidades de desarrollo", "Evaluación de proyectos" y "Estrategias de asistencia".

2. Resultados de la Evaluación

(1) Subcuadro de evaluación de proyectos:

Se revisaron por modalidad de cooperación y por sector, de acuerdo con los 5 criterios establecidos por DAC (Comité de Asistencia para el Desarrollo), los proyectos objetos

del estudio de evaluación (24 proyectos más 3 modalidades de cooperación; Aceptación de Becarios, Envío de Expertos, Voluntarios JOCV). Los resultados de evaluación fueron calificados por la escala de 5 valores numéricos (la calificación más alta es "5").

(2) No se consiguió suficiente información para el método cuantificativo que se aplicó en este estudio de evaluación, debido a las restricciones tanto del tiempo como del presupuesto. Según los instrumentos empleados para el estudio, los proyectos se clasificaron en 3 grupos, A, B y C. En el caso de la evaluación por modalidad de cooperación, fueron excluidos de la calificación los proyectos de los que no se reunieron suficientes datos. Lo relativo al mejoramiento de este método de evaluación se muestra al final del Capítulo 4 como tareas para el futuro.

(3) El promedio de los resultados de la calificación por modalidad de cooperación es relativamente alto con "3.8", y el de "Impacto" que constituye el indicador de los logros finales de la asistencia es "3.6". En cuanto a la evaluación por modalidad, el promedio es superior a "3.7" en Capacitación para Terceros Países, Cooperación Financiera no Reembolsable, Aceptación de Becarios y Envío de Expertos, y el promedio de Impacto es bueno con "3.9". Tanto en Cooperación Técnica Tipo Proyecto como en Estudio para el Desarrollo, las calificaciones son un poco bajas, con "3.1" y "2.1", respectivamente.

(4) Para la evaluación por sector, los proyectos se clasifican en los 7 sectores conformados por "Agricultura, Minería e Industria, Educación, Salud, Transporte, Medio Ambiente, Prevención de Desastres", y el promedio de esta evaluación es comparativamente satisfactorio con "3.6". En concreto, la calificación es alta en los sectores de Transporte, Prevención de Desastres y Educación, pero es ligeramente bajo en Agricultura, Medio Ambiente, Minería e Industria. En el sector de Transporte que obtuvo la calificación más alta, se destaca particularmente en los criterios de Sustentabilidad e Impacto. En cambio, en el sector de Agricultura cuya calificación fue la más baja, el nivel de "Pertinencia" es bajo ocasionando, en consecuencia, que el de Impacto sea bajo.

(5) Como resultado de lo arriba explicado, el promedio de la evaluación general es "3.7". Al observarse la distribución de la calificación de los 5 conceptos, la más baja es "3.45" en Impacto y la más alta es "4.1" en Sustentabilidad, sin que se hayan marcado grandes diferencias entre los resultados de los 5 conceptos.

(6) Áreas de "Identificación de las Necesidades de Desarrollo" y "Estrategias de Asistencia": Los fondos que México recibe de la AOD ocupan escasamente un 0.3% del PNB, por lo que la AOD desempeña un papel muy limitado. Por otro lado, desde el punto de vista del PNB per cápita, las zonas pobres y de extrema pobreza se concentran principalmente en la parte sur del país. Es necesario que la asistencia que Japón otorga a México se enfoque en la reducción de la pobreza en las regiones, donde difícilmente se alcanzan los beneficios de las actividades económicas del sector privado y las medidas aplicadas por el gobierno central no dan resultados satisfactorios. Esto coincide con las necesidades y expectativa que tiene México y, además, corresponde a los lineamientos básicos que Japón tiene establecidos en las políticas de mediano plazo para la región de América Central y del Sur.

(7) Conclusión: Tras el análisis de los resultados de la evaluación y los temas de desarrollo, se han centrado en los siguientes 6 temas las tareas de desarrollo prioritarias para los próximos cinco años:
① Reducción de las diferencias regionales a través de la mitigación de la pobreza
② Creación y fomento de la industria agropecuaria y empresas de pequeña escala en la provincia
③ Recuperación de recursos naturales en las zonas rurales, mejoramiento del entorno de la vida en las ciudades
④ Desarrollo de recursos humanos para la descentralización y el desarrollo regional
⑤ Promoción de la transformación de México en país donador de asistencia, principalmente para los países de Centroamérica y del Caribe
⑥ Estrechamiento de las relaciones amistosas entre Japón y México

De ahora en adelante, será necesario que los puntos importantes de los programas de implementación de la asistencia por país se vayan orientando progresivamente a los temas arriba señalados. En el Informe, se presentan 15 programas prioritarios para atender estas tareas de desarrollo, así como los indicadores de monitoreo de los resultados.

Para los primeros cuatro temas de desarrollo anteriores, será recomendable que se seleccionen ciertas zonas específicas donde se considera prioritario reducir la pobreza, a fin de brindar el apoyo en forma intensiva con los programas pertinentes.
Como resultado del análisis inicial, se proponen las siguientes seis zonas para ser revisadas en este sentido.
- Zonas fronterizas de los estados de Veracruz, Hidalgo y San Luis Potosí
- Zonas fronterizas de los estados de Veracruz, Puebla y Oaxaca
- Zona nordeste de Oaxaca
- Zona sudeste de Guerrero
- Zonas fronterizas de los estados de Michoacán, México y Guerrero

(8) Para atender estos temas de desarrollo en México, se debería tomar en consideración la necesidad de cambiar progresivamente el sistema de asistencia tradicional basado en las modalidades, al nuevo esquema de esfuerzos para resolver las tareas de desarrollo. En primer lugar, habrá que mejorar los impactos de los proyectos actualmente en ejecución y, a la vez, definir el orden de prioridad en los temas de desarrollo y los programas pertinentes, para poder comenzar con los más fáciles de ejecutar entre aquellos que tengan alto grado de prioridad. Dado que se tiene planeado que los proyectos actualmente en ejecución terminarán antes de que finalice el año 2003, se espera que se hagan los preparativos del cambio arriba mencionado antes de esta fecha, de manera que a partir del 2004 se pueda iniciar plenamente los esfuerzos para atender los temas de desarrollo.

(9) Por lo que se refiere a las propuestas al gobierno mexicano, se podría mencionar el énfasis a la tarea de seguimiento para elevar los impactos de los proyectos, la selección de becarios adecuada para mejorar los resultados de la capacitación, la identificación de las necesidades para implementar efectivamente la Capacitación para Terceros Países, la aplicación del sistema de monitoreo, entre otras cosas.

(10) Con la intención de que los resultados de la evaluación sean utilizados en forma concreta, se han elaborado en el Informe, como datos de referencia, la “Lista de comprobación para la identificación y formulación de proyectos (plan de prueba)” y la “Propuesta para la operación y administración de proyectos”.

CONTENIDO

Prefacio
Introducción
Resumen

Capítulo 1 Introducción 1
1.1 Trasfondo y Objetivo del Estudio de Evaluación por País 1
1.2 Reseña del Estudio de Evaluación 2
1.3 Tareas del Estudio de Evaluación por País para el Futuro 5

Capítulo 2 Cuadro General del Estudio de Evaluación por País 7
2.1 Cuadro general del Estudio de Evaluación por País 7
2.2 Subcuadro de Identificación de Necesidades 7
2.3 Subcuadro de Evaluación de Proyectos 9
2.4 Subcuadro de Políticas de Asistencia 9

Capítulo 3 Subcuadro de Identificación de Necesidades 11
3.1 Situación General de México 11
3.1.1 Política 11
3.1.2 Economía 12
3.1.3 Sociedad 13
3.1.4 Relaciones Exteriores 13
3.2 Necesidades de Desarrollo por Sector, Plan Nacional de Desarrollo 14
3.2.1 Agricultura 17
3.2.2 Minería e Industria 18
3.2.3 Turismo 18
3.2.4 Educación 19
3.2.5 Salud 19
3.2.6 Combate a la Pobreza 20
3.2.7 Medio Ambiente 22
3.2.8 Descentralización 22
3.2.9 Apoyo a los Países de Centroamérica y del Caribe 23
3.3 Presupuesto Nacional de México 24
3.4 Tendencias de la Asistencia para México 24
3.4.1 Entrada de los Recursos de AOD para México 24
3.4.2 Cooperación para México de los Principales Países Donadores y Organismos Internacionales 26
3.5 Síntesis del Subcuadro de Identificación de Necesidades 30

Capítulo 4 Subcuadro de Evaluación de Proyectos 33
4.1 Flujo del Proceso y Método de Evaluación de Proyectos 33
4.1.1 Proyectos Objeto de la Evaluación 33
4.1.2 Criterios de Evaluación 34
4.1.3 Flujo del Proceso de Evaluación 35
4.1.4 Procedimiento de Evaluación 37
4.1.5 Método de Ejecución del Estudio de Evaluación 39
4.1.6 Explicación Complementaria sobre la Evaluación del Impacto 41
4.2 Evaluación por Modalidad de Cooperación 45
4.2.1 Cooperación Técnica Tipo Proyecto 46

4.2.2 Capacitación para Terceros Países 49
4.2.3 Cooperación Financiera No Reembolsable 53
4.2.4 Estudio para el Desarrollo 54
4.2.5 Aceptación de Becarios 59
4.2.6 Envío de Expertos 61
4.2.7 Envío de Voluntarios JOCV 63
4.3 Evaluación de Proyectos por Sector 65
4.3.1 Agricultura 66
4.3.2 Minería e Industria 67
4.3.3 Educación 68
4.3.4 Salud 69
4.3.5 Transporte 69
4.3.6 Medio Ambiente 70
4.3.7 Prevención de Desastres 71
4.4 Calificación General (Evaluación por País) 71
4.4.1 Resumen de la Evaluación por Modalidad de Cooperación y por Sector 71
4.4.2 Rumbo del Mejoramiento de la Calificación General (Evaluación por País) 73

Capítulo 5 Subcuadro de Políticas de Asistencia 77
5.1 Puntos de Consideración Relativos a las Políticas de Cooperación para México 77
5.1.1 Función de AOD en México 77
5.1.2 Necesidades de Desarrollo de México 77
5.1.3 Lineamientos Básicos de la Cooperación de Japón 79
5.1.4 Puntos de Vista de la Embajada del Japón en México 80
5.1.5 Puntos de Vista de JICA sobre la Cooperación para México 81
5.1.6 Expectativa del IMEXCI en la Cooperación de Japón 82
5.1.7 Políticas de Asistencia para México de los Principales Donadores 83
5.2 Conceptos Básicos sobre la Asistencia para México 84
5.2.1 Temas de Desarrollo Prioritarios 84
5.2.2 Acercamientos Importantes 87
5.3 Propuestas para la Planeación de la Asistencia para México 88
Tema de Desarrollo 1: Disminución de las diferencias entre las regiones a través de la reducción de la pobreza 88
Tema de Desarrollo 2: Creación y Fomento de la Industria Agropecuaria, entre otros, en la Provincia 91
Tema de Desarrollo 3: Recuperación y Preservación de Recursos Naturales en la Provincia 94
Tema de Desarrollo 4: Fortalecimiento de Facultades Institucionales para la Descentralización, entre otros 96
Tema de Desarrollo 5: Promoción de la Transformación de México en Donador 97
Tema de Desarrollo 6: Estrechamiento de Relaciones Amistosas entre México y Japón 99
5.4 Temas de Desarrollo, Programas, y Asignación de Recursos de Cooperación 100
5.5 Puntos de Consideración para la Realización de “Esfuerzos para Atender los Temas de Desarrollo” 103
5.6 Recomendaciones para el Gobierno Mexicano 106

INFORMACIÓN ANEXA:

1. "Bases de Calificación en 5 Niveles para los Criterios (Conceptos) Generales de Evaluación" Aplicadas, en este Estudio de Evaluación, a las Modalidades de Cooperación, excepto la Cooperación Técnica Tipo Proyecto 109

2. Lista de Comprobación para la Identificación y Formulación de Proyectos (borrador) 112

3. Propuestas para la Operación y Administración de Proyectos 120

4. Minuta de Deloberación..... 131

5. Lista de Entrevistados..... 137

6. Bibliografía 142

Capítulo 1 Introducción

1.1 Trasfondo y Objetivo del Estudio de Evaluación por País

Los objetivos del presente Estudio de Evaluación son los siguientes:

1. Evaluando cómo los programas de asistencia implementados en México por la JICA en los últimos diez años (desde 1988 hasta 1998, bajo las administraciones de Salinas y de Zedillo) han contribuido para resolver los temas de desarrollo de México, se pretende aclarar los problemas y las tareas a, y extraer algunas propuestas útiles para la futura cooperación de JICA para México.
2. Extraer, de los resultados de la evaluación, lecciones y recomendaciones que puedan servir también para otras naciones a las que la JICA extiende la cooperación técnica.

Significado de la Evaluación por País:
La Evaluación Postproyecto se ha basado, hasta ahora, principalmente en la evaluación individual de cada proyecto, y se ha hecho por medio del envío de misiones de estudio al término de un proyecto o después de cierto tiempo desde su terminación; y de no ser así, las oficinas en el extranjero han utilizado las compañías consultoras locales para la evaluación de la efectividad, eficiencia, sustentabilidad, etc., del proyecto, adoptando el llamado método PCM (Manejo de Proyectos por Ciclo). Este método de evaluación de proyectos individuales es la base de la evaluación, y es particularmente importante para los proyectos que requieren gran cantidad de insumos, como es el caso del refuerzo u ordenamiento de las infraestructuras. Sin embargo, cuando el número de proyectos o el monto de asistencia para un país es muy elevado, la evaluación enfocada sólo en cada uno de los proyectos individuales podría resultar en una situación inconveniente, en que “se observa el árbol pero no se alcanza a ver el bosque". Por lo tanto, es necesario verificar si la cooperación se ha ejecutado efectiva y eficazmente en su conjunto, para mejorar la calidad de la misma. En este sentido, tanto las instituciones internacionales como los organismos de asistencia de los países donadores han comenzado, en los años recientes, a hacer diversos intentos para realizar la "Evaluación por sector" o la "Evaluación por país", calificando varios proyectos en conjunto, y la JICA no es una excepción.

Tendencias recientes de la evaluación de la AOD:
Se ha discutido en Japón, también, sobre la forma de evaluación de la AOD. Debido a la difícil situación fiscal de hoy día, se requiere implementar la cooperación con más eficiencia, sustituyendo su expansión cuantitativa por una mejora cualitativa. Además, se pretende asegurar la "transparencia" por medio de la apertura de información de los resultados de la evaluación de las actividades de asistencia, y así mejorar el cumplimiento de la “responsabilidad de rendir cuentas” ante los contribuyentes. Dentro de este contexto, se va reconociendo cada vez más la importancia de la evaluación de los proyectos de cooperación. En la "Reunión Consulta para la Reforma de AOD Hacia el Siglo 21", se confirmó la importancia de "establecer un sistema de evaluación". Estas circunstancias obligan a JICA a crear urgentemente un sistema de evaluación que corresponda al acercamiento por país.

Particularidades de México:
En general, los países en vías de desarrollo se clasifican en LLDC (países menos desarrollados), países de ingresos bajos, medio bajos y medio altos. México se encuentra en el grupo de países de ingresos medio altos con el PNB por US$ 4,000 per cápita, y por haberse ingresado en la OCDE, se le considera como una nación industrializada. Para realizar la evaluación de la cooperación técnica para México tomando en cuenta estas características particulares de México, habrá que enfocarse en los siguientes puntos:

- Si la asistencia ha sido efectiva, con enfoque en la cooperación técnica teniendo en cuenta el nivel tanto económico como social de México, a diferencia de la asistencia que se brinda a los países de ingresos bajos,
- Si la cooperación ha contribuido para resolver las tareas prioritarias que tiene México para su desarrollo,

- Si la cooperación ha podido apoyar la política de asistencia de México para el desarrollo de otros países, etc.

Además, al evaluar la cooperación técnica de Japón, no solamente debe considerarse el nivel medio representado por el ingreso per cápita, sino también la distribución de los ingresos del país. También se merecerán una especial mención las relaciones amistosas entre Japón y México que tienen más de cien años de historia, cuya conservación y consolidación constituye un aspecto de vital importancia.

1.2 Resumen del Proceso del Estudio de Evaluación

Proyectos objeto de la evaluación:
(1) Período de la evaluación:
La asistencia de la JICA para México lleva más de 30 años de historia. Durante este período se ha producido un gran cambio en las condiciones que rodean a México, y además, el desarrollo socio-económico de México ha avanzado a grandes pasos. Para extraer de este estudio de evaluación lecciones útiles para el futuro, será más realista y práctico analizar los últimos diez años, en lugar de todos estos 30 años. Por consiguiente, serán sujetos a la evaluación los proyectos ejecutados desde 1988 hasta 1998, período que comprende las administraciones de Salinas y de Zedillo.
(2) Proyectos sujetos a este estudio de evaluación
El objeto de este Estudio de Evaluación son los proyectos de Cooperación Técnica y de Cooperación Financiera no Reembolsable que la JICA ha venido realizando, y se tratarán los 24 proyectos que fueron ejecutados y terminados en dicho período, así como las 3 modalidades de asistencia, "Aceptación de becarios", "Envío de expertos individuales" y "Envío de Voluntarios JOCV"; 27 casos (24 proyectos y 3 programas), en total (Cuadro 1.2.1). La determinación del área de cada proyecto va de acuerdo con el "Método de Clasificación de Areas" que tiene establecido la JICA, y se clasificó en 7 áreas (Minería e industria, Agricultura, Medio Ambiente, Transporte, Prevención de desastres, Educación, y Salud y asistencia médica).

Proceso del estudio de evaluación:
(1) Envío de la Misión de Estudio
Se envió la Misión de Estudio en dos fases. En la primera, se sostuvieron reuniones con el IMEXCI para discutir sobre el marco de trabajo, y se firmó una minuta de deliberaciones. También se realizó intercambio de opiniones con las dependencias gubernamentales pertinentes, como parte de las preparativas de la segunda fase. En la segunda, los funcionarios acompañantes se hicieron cargo de la coordinación del estudio, mientras que los 3 integrantes de la misión se encargaron de realizar el trabajo de evaluación. La misión se dividió en dos equipos; uno atendió “Subcuadro de identificación de las necesidades" y “Subcuadro de política de asistencia", y otro “Subcuadro de evaluación de proyectos", y realizaron estudios en sitio y entrevistas a las personales involucradas en distintas actividades.

Primera fase del estudio
(período del estudio en sitio: del 18 de septiembre de 1999 al 1 de octubre de 1999):
Jefe de la misión: Nobuhiro Koyama, Especialista en cooperación internacional 99.9.18-99.10.1
Análisis del plan de desarrollo: Yoshio Koyama, Especialista en cooperación internacional 99.9.18-99.9.28
Evaluación de políticas de asistencia: Shoko Kimura, Buró de Evaluación del Ministerio de Relaciones Exteriores 99.9.18-99.10.1
Planificación de evaluación: Akiko Abe , Oficina de Evaluación y Monitoreo Postproyecto 99.9.18-99.10.1
Intérprete: Mitsuo Yoshida , (JICE) 99.9.18-99.10.1

Cuadro 1.2.1 Lista de Proyectos Evaluados

No.	Area	Modalidad	Nombre del proyecto	Fecha de terminación
1	Minería e industria	Cooperación técnica tipo proyecto	Tecnologías de operación de plantas de beneficio de minerales	96.8
2	Minería e industria	Estudio para el desarrollo	Modernización de plantas de beneficio de la CFM	90.3
3	Minería e industria	Estudio para el desarrollo	Estudio de factibilidad de rehabilitación de la planta hidroeléctrica en Mazatepec	93.5
4	Minería e industria	Estudio para el desarrollo	Proyecto del fomento de industrias logísticas	97.2
5	Minería e industria	Estudio para el desarrollo	Exploración de recursos en la región de Campo Seco (básico)	97.3
6	Minería e industria	Capacitación para terceros países	Ingeniería de transmisión digital	93
7	Minería e industria	Capacitación para terceros países	Procesamiento de minerales y tecnología analítica	91
8	Agricultura	Envío en equipo de expertos	Tecnología básica de sericicultura	94.7
9	Agricultura	Cooperación en investigación	Uso efectivo del agua residual para la agricultura	98.11
10	Agricultura	Cooperación técnica tipo proyecto	Desarrollo agrícola en zonas áridas	97.2
11	Agricultura	Estudio para el desarrollo	Plan maestro de desarrollo integral en el sector agropecuario en la costa del Estados de Jalisco	96.11
12	Agricultura	Cooperación financiera no reembolsable	Centro de estudio e investigación pesquera	93.1
13	Medio ambiente	Estudio para el desarrollo	Plan para control de la contaminación atmosférica en el Distrito Federal	88.12
14	Medio ambiente	Estudio para el desarrollo	Plan maestro para estudio del impacto minero en el medio ambiente y medidas para su mejoramiento	92.3
15	Medio ambiente	Estudio para el desarrollo	Plan maestro para control de la contaminación atmosférica de fuentes fijas	93.9
16	Medio ambiente	Estudio para el desarrollo	Estudio de viabilidad sobre el tratamiento de aguas residuales en el Distrito Federal	95.2
17	Medio ambiente	Estudio para el desarrollo	Plan maestro para estudio sobre tecnologías de combustión del aire de fuentes estacionarias	95.9
18	Transporte	Estudio para el desarrollo	Programa de mejoramiento de los puertos del Pacífico	90.7
19	Transporte	Estudio para el desarrollo	Plan maestro para la formulación de estrategias de desarrollo y promoción para destinos turísticos seleccionados	96.12
20	Transporte	Capacitación para terceros países	Ingeniería hidráulica portuaria	97
21	Prevención de desastres	Cooperación técnica tipo proyecto	Prevención de desastres sísmicos	97.3

22	Prevención de desastres	Cooperación financiera no reembolsable	Centro de prevención de desastres sísmicos	88.8
23	Educación	Cooperación técnica tipo proyecto	Centro de entrenamiento de televisión educativa	96.3
24	Salud y asistencia médica	Cooperación técnica tipo proyecto	Planificación familiar y salud materno infantil	97.3
25	--	Envío de expertos individuales	63 expertos enviados desde 1988 hasta 1998, con una permanencia larga	
26	--	Aceptación de becarios	1,539 becarios aceptados entre los anos fiscales 1988 y 1998	
27	--	Voluntarios para la cooperación con el extranjero	20 voluntarios enviados, desde la primera misión de 1994 hasta la tercera en 1997 (permanencia larga)	

Segunda fase del estudio
(período de estudio en sitio: Del 3 de febrero de 2000 al 1 de marzo de 2000)
(Misión de Estudio)
Jefe de la misión: Nobuhiro Koyama, Especialista en cooperación internacional 00.2.3-00.3.1
Evaluación de proyectos 1: Ryujiro Sasao, IC NET S.A. 00.2.3-00.3.1
Evaluación de proyectos 2: Satoru Takahashi, IC NET S.A. 00.2.3-00.3.1
(miembros oficales)
Planificación de evaluación: Aiichiro Yamamoto, Coordinador de Oficina de Evaluación y Monitoreo Postproyecto 00.2.3-00.2.6
Planificación de evaluación: Akiko Abe, Oficina de Evaluación y Monitoreo Postproyecto 00.2.24-00.2.29
Intérprete: Mitsuo Yoshida JICE 00.2.3-00.3.1

(2) Evaluación conjunta con IMEXCI
Para la realización de este Estudio de Evaluación, el IMEXCI ofreció el personal de contraparte a cargo del estudio, así como los espacios y los equipos de oficina para la misión. Durante el período del estudio, la misión japonesa realizó el estudio en sitio en forma conjunta con el IMEXCI, y en el proceso de este estudio sostuvo reiteradamente intercambio de opiniones y consulta.

<Personal del IMEXCI>

Abel Abarca Ayala, Director General de Cooperación Científica y Técnica
Cristina Ruiz Ruiz, Directora de Programas de Ejecución Nacional
Efrain del Angel Ramírez, Subdirector de Programas y Convenios
Judith García Hernández, Coordinadora de Programas de Cooperación Técnica con Japón
Nora Elia Cabrera de la Cruz, Coordinadora de Programas de Cooperación

(3) Proceso del Estudio de Evaluación
99.9.18-99.10.1 Realización del estudio preliminar
Firma de la minuta relacionada con la ejecución de la evaluación conjunta con el IMEXCI
99.10-01.00 Elaboración de documentos iniciales en Japón
00.2.3-00.3.1 Estudio a plena escala
Finales de julio Elaboración del informe final reflejando los comentarios de la parte mexicana
00.09.18 Seminario conjunto de evaluación en la ciudad de México
00.09.20 Seminario conjunto de evaluación en la ciudad de Veracruz

1.3 Tareas del Estudio de Evaluación por País para el Futuro

Respecto a la evaluación postproyecto de la AOD, se podrían mencionar los siguientes 4 tipos de actividad:

a) Evaluación de proyectos individuales: Varios años después de la terminación de un proyecto, se realiza la evaluación del proyecto enfocándose en los cinco criterios (Efectividad, Relevancia, Impacto, Eficiencia, y Sustentabilidad), con el fin de extraer recomendaciones que sirvan para la futura implementación de la cooperación mediante proyectos similares.
b) Evaluación por sector y evaluación de modalidades de cooperación: Clasificando los proyectos por sector o modalidad, se evalúa en grupo varios proyectos que pertenecen a un mismo sector o modalidad (basándose en los cinco criterios de evaluación), con el fin de extraer recomendaciones que sirvan para la futura implementación de la cooperación en el mismo sector o modalidad.
c) Evaluación por país: Resumiendo la evaluación por sector y por de modalidad, se evalúan (con base en los cinco criterios) los efectos producidos en la cooperación por país en conjunto, con el fin de extraer sugerencias útiles para la futura implementación de la cooperación en el país evaluado.
d) Evaluación de organismos ejecutores de proyectos: Evaluación global (con base en los resultados de la evaluación por país, por ejemplo) de las actividades de asistencia que los organismos ejecutores, incluyendo la JICA, despliegan para las naciones en vías de desarrollo, para extraer recomendaciones útiles para la mejora de la futura realización de actividades por tales ejecutores de asistencia.

En cuanto a la evaluación individual de proyectos, tanto las instituciones internacionales como los países donadores tienen una larga experiencia y la JICA, también, una vasta experiencia de evaluación. Respecto al método de evaluación, el DAC/OCDE publicó el "Principio de Evaluación de Asistencia para el Desarrollo 1991", y se ha establecido la evaluación según los cinco criterios de evaluación. Sin embargo, por lo que se refiere a la Evaluación por País (CPE) en la que es esencial la evaluación en grupo de varios proyectos individuales, las instituciones internacionales y los países donadores se encuentran en la etapa de búsqueda de mejores métodos repitiendo ensayos y errores. Para superar esta situación, el DAC/OCDE celebró en mayo de 1994 Primer Taller de Evaluación por País, y llevó a cabo el seguimiento de dicho taller en marzo de 1999, ambos en Viena.

En respuesta a estos esfuerzos a nivel internacional en torno a la evaluación por país, la JICA hizo en el pasado, a modo de ensayo, la evaluación por país sobre Indonesia, Malasia, Bangladesh, etc., y este Estudio de Evaluación puede considerarse como parte de esta trayectoria. Como se puede entender en los siguientes capítulos, la evaluación por país en esta fase presentan algunos aspectos que deberían mejorarse con mayor esfuerzo en el futuro, y como ejemplo concreto, se podría considerar los siguientes puntos:

(a) Como el número de proyectos que se hacen objeto de la evaluación por país es sumamente elevado, se requiere invertir grandes cantidades de recursos humanos, tiempo y dinero, para obtener, de manera uniforme, la información de todos los proyectos necesaria para la evaluación. En este Estudio de Evaluación por País dirigido a México, no se ha podido conseguir datos uniformes sobre todos los proyectos, por las restricciones de los insumos, y se espera que se mejore este punto en el futuro.
(b) En la evaluación de proyectos individuales basada en los cinco criterios, también, surge la cuestión de cómo valorar la importancia de dichos cinco criterios de evaluación. En el caso de la evaluación por país, en la que se evalúan varios proyectos en grupo, se enfrenta con otro problema, además de la cuestión anterior, de cómo determinar el grado de importancia, por ejemplo, entre un proyecto por un costo de asistencia por 500 millones de yenes y otro por 30 millones de yenes. En este Estudio de Evaluación, no se hizo esta valoración de importancia.
(c) Hasta ahora, la cooperación se ha venido implementando por sector y por modalidad, pero de ahora en adelante será necesario esforzarse para “atender las tareas de desarrollo” de las naciones en vías de desarrollo, transcendiendo las fronteras de los sector y las modalidades de cooperación, en

cuyo caso, se dará importancia a; "acercamiento más orientado a los resultados concretos, acercamiento horizontal por múltiples sectores y acercamiento integral". En este sentido, es menester combinar tanto los sectores como las formas de cooperación, y evaluar la extensión y el grado de participación, por lo cual se demandará establecer métodos nuevos de evaluación, diferentes de la técnica de sumar simplemente los resultados de los problemas individuales.

(d) El "acercamiento por país" y la "evaluación por país" tienen como objetivo utilizar con eficacia los fondos limitados para el desarrollo de las naciones en vías de desarrollo, y se considera que constituyen, en fin, instrumentos muy importantes para elevar la eficiencia de las actividades en su totalidad del organismo ejecutor de cooperación, y mejorar su responsabilidad. Por consiguiente, desde el punto de vista considerado en (a), (b) y (c), se podría decir que la evaluación por país deberá ser lo más minuciosa posible y, al mismo tiempo, tener una estructura capaz de proporcionar informaciones que conduzcan a una mejora administrativa a los organismos ejecutores de asistencia, cuando se reúnan los resultados de la evaluación por país obtenidos sobre varias naciones.

Capítulo 2 Cuadro General del Estudio de Evaluación por País

2.1 Cuadro General del Estudio de Evaluación por País

Las tareas principales que conforman este Estudio de Evaluación son las siguientes:

(a) Identificación de necesidades: Se realiza la identificación de las necesidades de desarrollo a través del análisis de la evolución de los temas del desarrollo que México experimentó durante el período que va del año 1988 al 1998, así como el Plan de Nacional Desarrollo ejecutado en dicho período.

(b) Evaluación de actividades (Evaluación de proyectos individuales): Se evalúan individualmente 27 casos en total, es decir, los 24 proyectos y los 3 programas que se iniciaron a partir de 1988, y que se terminaron antes de 1998.

(c) Evaluación de actividades (Evaluación por país): Con base en la evaluación de proyectos individuales arriba mencionada, se evalúan las actividades por sector y por modalidad de cooperación, y se pretende conseguir la evaluación por país a través del total general de las calificaciones obtenidas en la evaluación por sector y por modalidad de cooperación.

(d) Propuesta de políticas de asistencia: Tomando en cuenta la situación actual de México, la política de asistencia de Japón, la del IMEXCI, las intenciones de las personas involucradas en esta actividad tanto de Japón como de México, así como el comportamiento de la cooperación internacional, y basándose en los resultados del estudio de evaluación, se proponen recomendaciones para formular la política de la asistencia para México para los próximos cinco años.

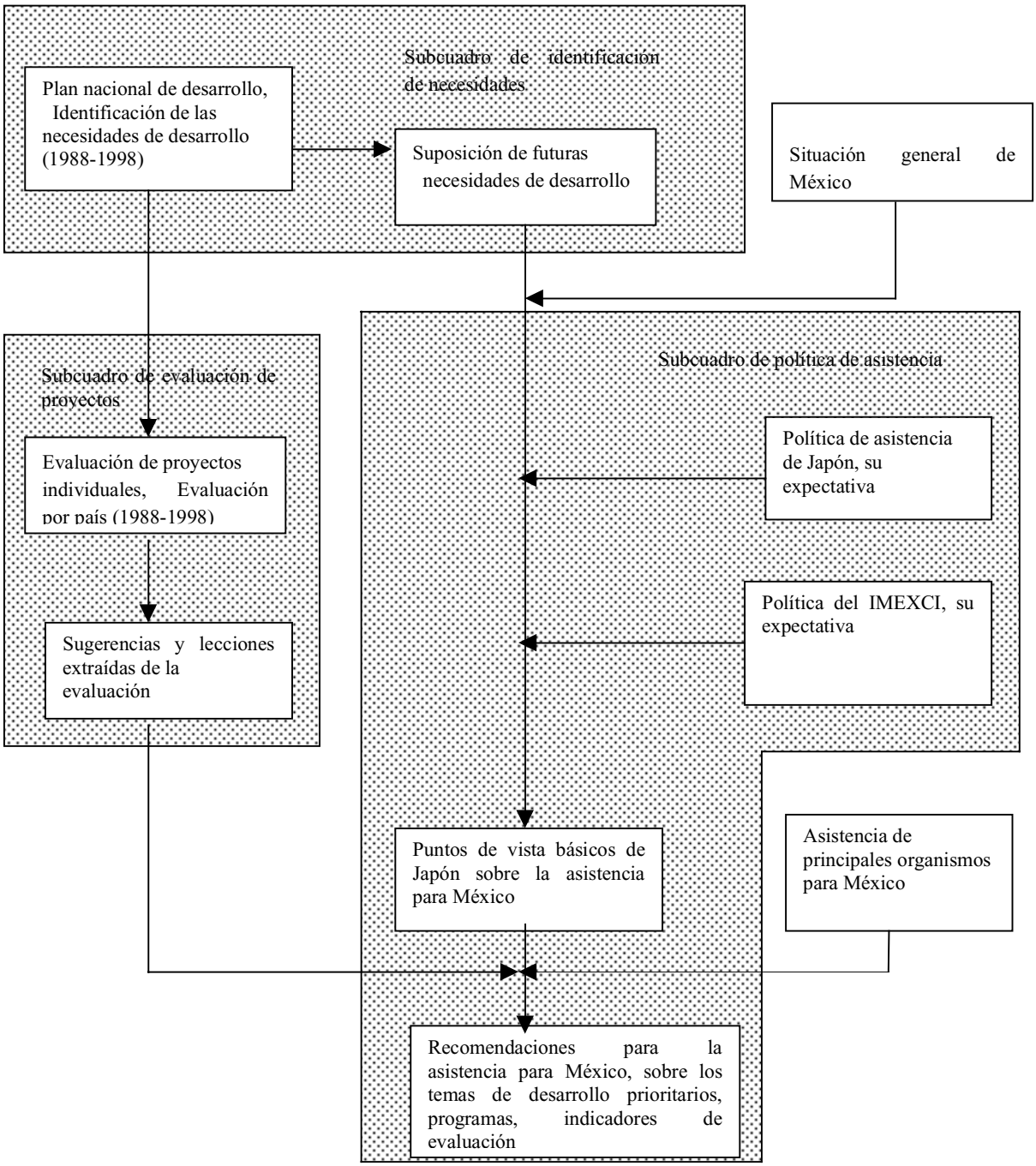
El Cuadro 2.1.1 muestra el cuadro general del presente Estudio de Evaluación, elaborado de conformidad con los cuatro puntos anteriores. Está conformado por las siguientes tres subcuadros; “Identificación de necesidades”, “Evaluación de proyectos” y “Política de asistencia”.

2.2 Subcuadro de Identificación de Necesidades

En este subcuadro, se pretende analizar las políticas establecidas tanto por la administración de Salinas como por la de Zedillo, y revisar el Plan Nacional de Desarrollo implementado por ambos gobiernos, con el fin de poner en relieve la evolución de las necesidades de desarrollo de México hacia la solución de las tareas internos y externos. Estas necesidades de desarrollo indican los factores que rodean a los proyectos individuales, afectando de manera significativa a los 5 conceptos de evaluación; "Efectividad", "Idoneidad" y "Sustentabilidad”, entre otros, por lo que forman parte de los elementos importantes para la evaluación.

Las necesidades de desarrollo identificadas en los pasados diez años incluyen aquellas que serán muy probablemente heredadas por la próxima administración, desde el punto de vista de la prioridad y el grado de ejecución otorgados en dichas administraciones, lo cual, deberá tomarse en cuenta para la planificación de las políticas de Japón sobre la asistencia para México para los próximos cinco años.

Cuadro 2.1 Cuadro General de la Evaluación por País



De las necesidades de desarrollo identificadas en los últimos diez años, es muy probable que la nueva administración herede algunas, según el grado de prioridad y el estado de ejecución que han logrado los dos gobiernos anteriores. Por lo tanto, será necesario que se reflejen dichas necesidades en la formulación de políticas de asistencia de Japón para México para los próximos cinco años, aproximadamente.

2.3 Subcuadro de Evaluación de Proyectos

Este subcuadro de evaluación de proyectos está conformado por las siguientes tres partes principales; (1) evaluación de proyectos individuales, (2) evaluación por sector y evaluación por modalidad de cooperación, donde se evalúan en grupo los proyectos individuales, y (3) evaluación por país en la que se evalúan todos los proyectos en conjunto.

En la evaluación de proyectos individuales, se analiza y evalúa cada proyecto mediante los cinco criterios (Efectividad, Relevancia, Impacto, Eficiencia, y Sustentabilidad), y se le califica con escala de cinco puntos. Con el fin de evitar la subjetividad y aclarar, además, el contenido concreto de la evaluación, los cinco criterios de evaluación (conceptos generales) son divididos previamente en conceptos intermedios y detallados, en cada modalidad de cooperación como Cooperación Técnica Tipo Proyecto, Estudio para el Desarrollo, Cooperación Financiera no Reembolsable, etc. Primero se califica por los conceptos detallados, y luego por los conceptos intermedios y generales, para calificar los cinco criterios de evaluación por los puntos obtenidos. La recopilación de todas las informaciones necesarias para la calificación es una tarea mucho más difícil de lo que parece. Aunque tratamos de conseguir los datos a través del análisis minuciosa de los documentos existentes, las entrevistas y las encuestas, sólo hemos reunido los datos de estos tres medios en 11 de los 24 proyectos objeto de la evaluación, esto es, los 13 proyectos restantes carecen de alguna información.

En la recopilación de datos sobre la evaluación de cada proyecto, se elaboró, de antemano, el cuadro general de evaluación por modalidad de cooperación, y de acuerdo con él se llevaron a cabo las entrevistas y encuestas, dentro de lo posible, a los anteriores organismos ejecutores de contraparte y los beneficiarios de los proyectos. En el caso de las tres modalidades de Aceptación de becarios, Envío de expertos individuales, Envío de voluntarios JOCV, son tratados en la evaluación de modalidades de cooperación, en lugar de la evaluación de proyectos individuales.

Se agrupan los proyectos individuales según el sector y la modalidad de cooperación, y después se calcula el promedio de las calificaciones por cada criterio de evaluación, para realizar así la evaluación por sector (cálculo de los puntos obtenidos en los cinco criterios de evaluación para los 7 sectores) y la evaluación por modalidad de cooperación (cálculo de los puntos obtenidos en los cinco criterios de evaluación para 7 modalidades). Además, se obtiene el promedio de los 7 sectores en los cinco criterios de evaluación, y el de las 7 modalidades, lo cual se considera como la "evaluación global (evaluación por país)".

Nota: Los 7 sectores son; Agricultura, Minería e Industria, Transporte, Medio Ambiente, Educación, Prevención de Desastres, Salud.
Nota: Las 7 modalidades son; Cooperación Técnica Tipo Proyecto (incluyendo Envío en equipo de expertos, Cooperación en investigación), Capacitación para Terceros Países, Cooperación Financiera no Reembolsable, Estudio para el Desarrollo, Aceptación de Becarios, Envío de Expertos, Envío de JOCV.

2.4 Subcuadro de Políticas de Asistencia

En el Subcuadro de Política de Asistencia, con base en los resultados de los subcuadros de Identificación de Necesidades y de Evaluación de Actividades, se seleccionan los "6 temas de desarrollo prioritarios", tomando en consideración el lugar que ocupa la AOD en México, los

lineamientos básicos de asistencia de Japón para México, puntos de vista de la Embajada del Japón en México, la política de asistencia de la JICA para México, las esperanzas del IMEXCI depositadas en la asistencia japonesa, los lineamientos de cooperación de otras instituciones donadoras de asistencia para México, etc.

Además, para los “6 temas de desarrollo prioritarios”, se deliberan los objetivos, los programas para lograrlos, los efectos esperados por programa, y los indicadores de evaluación de resultados, teniendo en la mente el “acercamiento orientado a los resultados concretos” y tomando en consideración los comentarios presentados en las reuniones conjuntas con los funcionarios del gobierno mexicano, académicos, empresarios, personas relacionadas con las ONGs, así como los resultados de los estudios realizados por consultores locales acerca de las "diferencias entre regiones".

En el presente Informe, se explica detalladamente sobre el "Subcuadro de Identificación de Necesidades" en el Capítulo 3, el "Subcuadro de Evaluación de Proyectos" en el Capítulo 4, y el "Subcuadro de Políticas de Asistencia" en el Capítulo 5. Los resultados de la evaluación de proyecto individuales se encontrarán en el libro de Anexos.

Capítulo 3 Subcuadro de Identificación de Necesidades

3.1 Situación General de México

3.1.1 Política

México es una República Federal de democracia constitucional, y su Congreso consiste en dos cámaras (128 escaños en la Cámara de Senadores y 500 en la Cámara de Diputados). El jefe de estado es presidente, cuyo mandato tiene una duración de 6 años (sin posibilidad de reelección). La política de México se caracteriza por el gobierno de un solo partido, prácticamente, que es el Partido Revolucionario Institucional (PRI). El partido antecesor del PRI es el Partido Nacional Revolucionario (PNR) que se formó en 1929, el cual se reestructuró para ser el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1939, y se reorganizó en 1945 para el actual PRI. De este modo, se ha mantenido un gobierno estable por más de 70 años, y México se considera como la nación políticamente más estable de Latinoamérica. Sin embargo, con motivo de la crisis petrolera hacia finales de la década de los 70, se incrementaron sus deudas externas y, más tarde, a causa del alza de los intereses y la baja del precio del crudo, México se vio imposibilitado para devolver las deudas en 1983. Desde entonces, México sufre del crecimiento negativo y la alta inflación. Está serie de fracasos políticos del PRI mereció la crítica del pueblo, y en la década de los 80 los partidos de oposición comenzaron a cobrar fuerza. Como consecuencia, en la elección presidencial de 1988, el PRI obtuvo sólo un 50%, aproximadamente, de todos los votos emitidos, lo que representa el nivel más bajo de su historia.

No obstante, la administración de Salinas que se inició en 1988 promovió la liberalización económica a través de la reducción de las deudas, privatización, desregulación para las inversiones extranjeras, etc. Como consecuencia de ello, la economía recuperó la estabilidad. Además, concluyó el Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLC) en 1992, y en 1994 se hizo miembro de la OCDE, por lo cual, dicha administración ganó la confianza tanto nacional como internacional. Sin embargo, a finales del sexenio ocurrieron unos sucesos negativos tales como el asesinato de un candidato presidencial y el arresto de un hermano del presidente supuestamente involucrado en el caso, el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberalización Nacional (EZLN) en Chiapas, etc., incidentes que provocaron la inestabilidad política del país, generando una preocupación internacional por la situación de México como el déficit en el comercio exterior.

En diciembre de 1994, se inició la administración de Zedillo, que inmediatamente fue azotada por la crisis monetaria. Más tarde, para lograr un avance seguro de las reformas, el presidente Zedillo formuló el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000) cuyas políticas principales serían; construir el Estado de Derecho, promover la democracia, impulsar el desarrollo social (incluyendo la mitigación de la pobreza, el desarrollo regional, y el mejoramiento y expansión de los servicios de salud, asistencia médica y educación), el crecimiento económico, etc. Con esto, la economía mexicana se tornó a la vía de recuperación y logró un firme crecimiento económico, aunque la administración finaliza dejando varios problemas sin solucionar, tales como las reformas políticas, el problema de Chiapas, la averiguación de la verdad del asesinato antes mencionado, etc.

En cuanto a los partidos de la oposición, el Partido de Acción Nacional (PAN) empezó a crecer a finales de la década de los 80, y a principios de 2000 ha conseguido 6 puestos de gobernador de estado. En 1989, las fuerzas izquierdistas se unieron para formar el Partido de la Revolución Democrática (PRD) bajo el liderazgo de Cuauhtémoc Cárdenas (hijo del ex presidente y líder revolucionario de la década de los 30), quien quedó electo como jefe del gobierno de la Ciudad de México en 1997 con un abrumador apoyo de los votantes. A partir de entonces, las fuerzas de la oposición comenzaron a desarrollarse rápida y extraordinariamente, y el PRI finalmente perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, lo que puso fin al régimen gobernado por un solo partido durante 68 años. Con esto, se considera que México prácticamente ha pasado al sistema pluripartidista. El mayor interés, respecto a la escena política de México, se puso en las elecciones

del presidente y de las Cámaras programadas para julio de 2000, en las que el PRI llevaría la delantera, según se informó. No obstante ello, en las elecciones generales de julio, el PAN venció al PRI y llegó a ser el primer partido del gobierno.

3.1.2 Economía

En la década de los 80, la economía mexicana se vio en una situación sumamente difícil, como consecuencia de la confusión ocasionada por las deudas acumuladas en 1982, el fuerte terremoto del 1985, la reducción del superávit del comercio exterior, el aumento del déficit fiscal, y el alza inflacionaria a causa de la caída del precio del crudo en 1986.

La administración de Salinas, iniciada en 1988, lanzó la política de neoliberalismo procurando frenar la inflación para sanear la economía, y promovió enérgicamente la privatización de las principales industrias, excepto la petrolera. Además, firmó el TLC en 1992 (vigencia a partir de 1994), logró ingresar en APEC en 1993 y en OCDE en 1994, convirtiendo el país en una de las naciones desarrolladas. Sin embargo, el neoliberalismo provocó el empeoramiento de la balanza comercial por el incremento de la importación y, como consecuencia, la fuga de capitales.

La administración de Zedillo que sucedió al gobierno de Salinas a finales de 1994, tuvo que enfrentarse con la crisis monetaria inmediatamente después de su inicio. Se produjo una baja repentina en el mercado bursátil por causa de la fuga de capitales provocada por los inversionistas extranjeros, y a pesar de la devaluación de tipos de cambio no se pudo calmar la venta del peso. Aun con la implementación del sistema de cambio flotante, el peso siguió perdiendo su valor y la reserva de divisas se disminuyó. En 1995, al recibirse la ayuda financiera internacional extendida bajo la iniciativa de EE.UU. (por un poco más de 50,000 millones de dólares), la crisis se calmó y México logró regresar al mercado financiero internacional, recuperando la estabilidad económica.

El gobierno de Zedillo, al haberse enfrentado con la crisis monetaria, anunció en marzo de 1995 el "Nuevo Plan Económico", una política de rigurosa austeridad que contenía la reducción de gastos públicos de gran escala, los incrementos en los precios de la gasolina y las tarifas de los servicios públicos, así como el IVA, el control de la circulación monetaria, el apoyo a las empresas pequeñas y medianas, el aumento del salario mínimo, etc. Además, en mayo del mismo año, publicó el "Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), el cual tenía como objetivo el mejoramiento del capital nacional por medio del incremento del ahorro, la promoción de las inversiones en equipos e instalaciones, y la mejora de la calidad de mano de obra. Estas medidas surtieron efecto y la economía comenzó a recuperarse en el último trimestre de 1995, registrándose entre 1996 y 1997 un crecimiento económico superior a un 5%, mismo que llegó a un 8.2% en 98. El PIB per cápita alcanzó 4,372 dólares en 1998, y la tasa de desempleo logró bajar. En cambio, al recuperarse la economía, la balanza comercial se empeoró con un déficit en 1998 que no se había registrado durante los últimos tres años.

Cuadros 3.1.1 Principales Índices Económicos de México

	1989	1991	1993	1995	1997	1998
PIB(100 millones de dólares)	2,089	2,872	4,032	2,863	4,024	4,600
PIB per cápita(dólar)	na	na	4,185	3,592	4,247	4,372
Crecimiento económico real(%)	3.3	3.6	0.6	▲6.9	7.0	8.2
Incremento del precio al consumidor(%)	19.7	18.8	8.0	52.0	15.7	15.9
Tasa de desenokei(zonas urbanas, %)	2.5	2.6	3.4	6.2	3.7	3.6
Saldo de deuda exterior(100 millones de dólares)	na	na	1,317	1,699	1,497	2,100
Exportación(100 millones de dólares)	352	427	519	795	1,104	1,175
Importación(100 millones de dólares)	348	500	654	725	1,098	1,252

Balanza comercial	+ 4	- 73	- 135	+ 70	+ 6	- 77
Reserva de divisas(100 millones de dólares)	69	176	245	158	280	301

3.1.3 Sociedad

El territorio mexicano tiene una superficie de 1,970,000 kilómetros cuadrados (más de 5 veces mayor que el de Japón), con una población de 91,120,000 habitantes (según el censo de 1995), compuesta por un 15% de raza blanca, 25% de indígenas y 60% de mestizos.

La administración de Salinas que comenzó en 1988 promovió activamente la modernización y la globalización de la economía, pero no dio mucha importancia al problema de la pobreza ni al de los indígenas, por lo cual se agrandó más la diferencia entre ricos y pobres. Aunque el PIB per cápita rebasó US$ 4,000 bajo dicha administración, creció hasta un 15% (1990-1996) de la población total la proporción de la gente pobre que vive con menos de un dólar americano al día.

Dentro del contexto arriba mencionado, se produjo en enero de 1994, al mismo tiempo que el TLC entró en vigor, el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). El EZLN argumentó que la pobreza está arraigada en la falta de la libertad y la democracia, y demandó la "protección de los derechos y la cultura indígenas" y la "democracia y justicia". Con el "Pacto de San Andrés", firmado en febrero de 1996, se demandó la reforma constitucional de manera que se garantizara la protección de los derechos de los indígenas, pero el EZLN arguye que el gobierno no lo respeta, y por el momento las negociaciones se encuentran estancadas. Será necesario tener en cuenta que el levantamiento zapatista ha tenido lugar en el estado de Chiapas, cuyo índice de marginalidad (establecido por la Consejo Nacional de Población, CONAPO) es el más elevado. Se estima que la población indígena fue de unos 8,700,000 (un 9% de la población total) en 1993, lo que significa que México es el país con el mayor número de habitantes indígenas en América Latina. Los estados en los que la población indígena rebasa un 20% de su población total son Oaxaca, Chiapas, Yucatán y Quintana Roo, todos ubicados en el sur del país, donde el problema de la pobreza se encuentra muy grave.

3.1.4 Relaciones Exteriores

Antes de 1988, es decir, hasta la administración del presidente De la Madrid, y México se había mantenido firme como un miembro del mundo libre dando importancia al Tercer Mundo. El presidente Salinas declaró su posición basada en dos lineamientos principales; la diversificación de las relaciones diplomáticas y el respeto a los derechos internacionales, aunque la política diplomática se desarrolló, en realidad, enfocándose en el ámbito económico tales como el fortalecimiento de las relaciones con EE.UU., la firma del TLC, el ingreso en OCDE, etc. Por otro lado, para EE.UU. México es un país vecino que tiene una influencia muy grande en varios aspectos, tales como los inmigrantes ilegales, drogas, SIDA, medio ambiente, etc., por lo que para EE.UU. el desarrollo y la estabilidad económicos de México son temas sumamente importantes. Por lo tanto, ante la crisis monetaria que se produjo a finales de 1994, EE.UU. reaccionó de inmediato y anunció un apoyo financiero. Después, EE.UU. siempre ha tratado de mantener buenas relaciones con México.

El presidente Zedillo heredó la política diplomática de la administración anterior. Antes de la toma de posesión, recorrió todos los países de Centroamérica y Sudamérica. Inmediatamente después de la toma de posesión, visitó Guatemala y sostuvo una reunión con el primer ministro de Belice. En la Reunión Cumbre del Caribe, dijo; "México necesita de los estrechos vínculos con los países del Caribe, con quienes tienen unas relaciones muy profundas en la historia. Estas naciones son importantes desde el punto de vista de la integración del hemisferio occidental, así como la diversificación de las relaciones exteriores de México". En el fondo de esta postura de reforzar las relaciones con los países centroamericanos y del Caribe, se presume que está oculta su intención de mitigar la dependencia de EE.UU. que se ha aumentando rápidamente en materia de la economía y el

comercio, después de la firma del TLC. México firmó un tratado de libre comercio con la Unión Europea en 1995, impulsando así la diversificación de la política exterior y la economía.
México tiene una larga historia de amistad con Japón, a través de la aceptación de inmigrantes japoneses, y en 1997 se celebró el primer centenario de la migración japonesa en México. Se estima que actualmente radican alrededor de 12,000 inmigrantes japoneses y sus descendentes en toda la República. México y Japón también tienen suscritos un gran número de acuerdos y convenios cultural (1954), comercial (1969), de aviación (1972), de turismo (1978), de asistencia técnica (1986), de envío JOCV (1993), etc., y se pretende fortalecer aún más el intercambio entre ambas naciones. El Programa de Intercambio de Jóvenes Técnicos entre México y Japón que se inició en 1971 cumplirá 30 años en 2001, y con motivo de ello a partir del año en curso se aumentó el número de becarios de 30 a 50.

3.2 Necesidades de Desarrollo por Sector, Plan Nacional de Desarrollo

Con el fin de conocer las necesidades de desarrollo de México, en el presente Estudio de Evaluación se llevaron a cabo; (1) revisión del Plan Nacional de Desarrollo ejecutado por los gobiernos de Salinas (1989-1994) y Zedillo (1995-2000), (2) encuestas a los organismos gubernamentales pertinentes, (3) reuniones conjuntas con las entidades locales autónomas, universidades, empresarios, y ONGs, (4) recorrido de los sitios de los proyectos de cooperación implementados en el pasado. Las principales políticas del Plan Nacional de Desarrollo de ambas administraciones se encuentran en el Cuadro 3.2.1, y las tendencias de las necesidades de desarrollo por sector se describen abajo.

Cuadro 3.2.1 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 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 Enfasis al Desarrollo Social 0.5 Promoción del Crecimiento Económico
1 Economía en general	1.1 Mantenimiento de la Estabilización Económica 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 la Escala de Granjas 2.2 Descentralización de Administración Agraria	Mejoramiento de Ingresos de Agricultores 2.1 Apoyo para la Ampliación de Tierras de Cultivo y Renovación Tecnológica

	2.3 *Definición de Tenencias de Tierra 2.4 Mejora de la Productividad Agrícola 2.5 Extensión de Tierras para la Producción Agrícola 2.6 Modificación de Política Financiera, Agraria y de Seguros para la Agricultura 2.7 Fomento de Inversiones Agrarias 2.8 *Revisión de la Política de Precios de Productos Agrícolas	2.2 *Acondicionamiento de Caminos Rurales e Instalaciones de Almacenamiento 2.3 *Promoción Efectiva de la Reforma Agraria 2.4 Introducción de Nuevas Tecnologías para la Investigación y Desarrollo, así cómo para la Inversión Privada 2.5 *Ejecución de Programas de Capacitación en Respuesta a las Necesidades Regionales 2.6 Reforma Financiera Agraria 2.7 Ordenamiento del Sistema de Información del Mercado Agrícola 2.8 Mejoramiento del Sistema de Inspección Sanitaria para la Apertura Agrícola
3. Desarrollo Social	Programa de Solidaridad Nacional *Destinado a las Comunidades 3.1 Destino: Comunidades Indígenas, Zonas Rurales 3.2 Área: Nutrición, Educación, Salud, Tierra, Vivienda, etc. 3.3 Método: Mejoramiento de la Infraestructura	Programa de Educación, Salud y Nutrición (PROGRESA) Acabar con el Círculo Vicioso de la Pobreza *Destinado a las Familias Pobres 3.1 Componentes de Nutrición 3.2 Componentes de Salud 3.3 Componentes de Educación
4. Salud	4.1 Mejora Cualitativa de Servicios de Salud Pública 4.2 Importancia a los Habitantes de Zonas Pobres Urbanas y Rurales 4.3 Modernización del Sistema de Salud 4.4 Descentralización de Administración de Salud	Mejora Cualitativa de los Servicios de Salud y Ampliación del Area de Servicio 4.1 Revisión del Sistema de Salud 4.2 Difusión del Paquete Fundamental (Vacunación, Nutrición y Reproducción) 4.3 *Descentralización hacia Gobiernos Estatales y Municipales 4.4 *Ordenamiento de "Programas de Salud Municipales" 4.5 Ordenamiento del Sistema de Seguro Social 4.6 Importancia al Desarrollo de Recursos Humanos
5. Educación	Modernización de la Educación 5.1 Extensión de la Escolaridad 5.2 Mejora Cualitativa del Sistema Educativo 5.3 Descentralización de la Administración Educativa 5.4 Participación de Comunidades Locales en la Educación	Educación para Todos los Niños y Jóvenes 5.1 Acabar con las Zonas de Rezago Educacional 5.2 Respeto a las Culturas Indígenas y Difusión de la Educación para Indígenas 5.3 *Mejora de Instalaciones Escolares y Aprovechamiento de la Tecnología Informática 5.4 *Capacitación Reiterativa de Maestros para Mejorar la Calidad 5.5 Reforma y Descentralización de la Administración Educativa 5.6 *Importancia a la Educación Media y Superior que Contiene Alto Valor Estratégico
6. Capacitación Profesional	Vencer el Rezago Tecnológico para Unirse al Grupo de Países Industrializados 6.1 Importancia a la Educación Tecnológica en Respuesta a las Necesidades del Círculo Industrial	6.1 Educación que Satisfaga las Necesidades de Lugares de Trabajo 6.2 Introducción del "Certificado de Destreza de Trabajo (WSC)"

	6.2 Integración Tecnológica entre Escuelas y Empresas 6.3 Importancia a la Tecnología Informática	6.3 Enlace entre Educación Tecnológica e Industria Local
7. Fortalecimiento de Facultades Institucionales	(Nada en Particular)	7.1 Descentralización de las Actividades Científicas y Tecnológicas 7.2 Integración de Sistemas de Investigación y de Educación Locales 7.3 Activación del Desplazamiento de Fuerzas Laborales entre Regiones a través del WSC
8. Medio Ambiente Natural	8.1 Administración y Aprovechamiento Razonables del Ecosistema 8.2 Establecimiento del Sistema Nacional para Areas Designadas para la Protección de la Naturaleza 8.3 Diferentes Instrumentos Destinados a la Biodiversidad 8.4 Coordinación entre Diferentes Niveles Administrativos para la Protección de la Naturaleza 8.5 Investigación sobre la Protección y la Regeneración de Especies en Peligro de Extinción	8.1 Ecoturismo en las Areas Designadas para la Protección de la Naturaleza 8.2 Purificación de Sistemas Fluviales Contaminados 8.3 *Desarrollo Silvícola Compatible con la Protección Forestal 8.4 Conservación del Suelo y Consolidación Normativa, Compatibles con los Incrementos de Ingresos y de Producción 8.5 Fomento de la Industria Pesquera Compatible con la Protección de Recursos Pesqueros 8.6 *Descentralización de la Administración de Protección Ambiental y Recursos Naturales
9. Medio Ambiente Urbano	9.1*Aplicación de Métodos para la Evaluación y Pronóstico del Medio Ambiente Urbano 9.2 Sistema de Evaluación del Medio Ambiente Urbano, Coordinación entre Sectores 9.3 Lista de Actividades Calificadas de Extremo Peligro 9.4 Identificación de Zonas Peligrosas en Forma Conjunta entre los Gobiernos Central y Locales 9.5 Apoyo a la Evaluación de Factores de Riesgos Ambientales .	9.1 Elaboración de Programas para Mejorar el Medio Ambiente Urbano Gravemente Contaminado 9.2 Restauración de Sitios Gravemente Afectados por Residuos Peligrosos 9.3 Purificación de Sistemas Fluviales con Grave Deterioro Ambiental 9.4 Ordenamiento y Mejoramiento de la Infraestructura para el Suministro de Recursos Acuáticos 9.5 Ordenamiento y Mejoramiento de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado 9.6 *Fortalecimiento de Regulación Ambiental con Incentivos 9.7 Cursos de Capacitación Ambiental y Aprovechamiento de Asistencia Financiera 9.8 Descentralización de la Administración Ambiental
10. Centroamérica y el Caribe	10.1 Importancia a Guatemala y Belice 10.2 Continuación del Apoyo para América Central, si así lo Solicitan 10.3 Importancia a la Cooperación con Colombia y Venezuela	10.1 Importancia a la Amistad y Armonía con las Naciones Centroamericanas y del Caribe 10.2 Importancia a Guatemala 10.3 Estrechamiento de Relaciones 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" de los gobiernos de Salinas y de Zedillo
Nota: El asterisco * indica los conceptos particularmente característicos de un gobierno en comparación con el otro.

3.2.1 Agricultura

En el sector agrícola, hizo época el ingreso de México en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1986. A partir de entonces, empezaron a aplicarse varias medidas para la transición de la tradicional economía cerrada a la economía abierta en las áreas de inversión, producción, exportación e importación, entre otras. Durante el período de la economía cerrada, (1) la tasa de incremento de la producción agrícola era más baja que la demográfica, (2) distintos tipos de servicios de apoyo a la agricultura eran prestados por las empresas estatales no eficientes, y (3) la infraestructura agrícola no se encontraba debidamente acondicionada; factores que impedían la transición a la economía abierta. Después del ingreso al GATT, sobre todo entre los años 1986 y 1990, los productos agrícolas dejaron de ser manejados por precios oficiales sino por los de mercado.
La tenencia de la tierra cambió del sistema de propiedad nacional al de propiedad individual en 1992, lo cual también fue un acontecimiento transcendental para el sector agrícola. Esto facilitó a las empresas extranjeras poseer terrenos en México para actividades agrícolas. En 1994, tras la firma del TLC, el mercado mexicano fue abierto a EE.UU. y Canadá, y en 1995 a los países centroamericanos, desarrollándose rápidamente la globalización de la agricultura. La administración de Salinas dio énfasis a los siguientes puntos hacia la globalización de la economía en general:
(a) Creación de varios sistemas que facilitasen las transacciones internacionales justas,
(b) Negociaciones con otras naciones con igualdad de condiciones, y
(c) Promoción de la apertura gradual del mercado (hasta 2000).

Para la globalización del sector agrícola, se dio prioridad a las siguientes medidas:
(a) Reforzar la cooperación vertical entre los agricultores nacionales, a fin de que se prepararan para la economía abierta,
(b) Impulsar la modernización de la agricultura y apoyar a los agricultores que se esforzaran para esta meta,
(c) Promover la diversificación de la producción tradicionalmente centrada en los cereales, introduciendo horticultura, floricultura y ganadería,
(d) Diversificar el mercado, y ampliar tanto el mercado nacional como el de exportación, y
(e) Atraer activamente las inversiones extranjeras al sector agrícola.

Reconociendo el ímpetu de la globalización de la agricultura, la administración de Zedillo puso en práctica en 1995 el programa "Alianza para el Campo", para que los agricultores pudieran conseguir un desarrollo independiente, con los siguientes objetivos:
(a) Incrementar la producción agrícola a una tasa más alta que la del crecimiento demográfico,
(b) Lograr el aumento de ingresos de los agricultores,
(c) Satisfacer el consumo interno de alimentos con la producción nacional, y
(d) Generar más excedentes agrícolas y posibilitar su exportación.

Bajo el programa "Alianza para el Campo", se promovieron el suministro de agua, la mejora del suelo y la mecanización, para elevar la productividad agrícola, medidas que obtuvieron buenos resultados en 8 subsectores agrícolas como verduras, frutas, ganadería, carne, etc. No obstante ello, han quedado algunos problemas sin resolver como; (1) los ingresos de los agricultores no han mejorado satisfactoriamente, (2) la producción de cereales ocupa un 70–75% de la producción total, sin que la diversificación de cultivos haya avanzado debidamente, (3) la exportación no ha llegado a

un nivel satisfactorio, etc.
Prevalece el punto de vista de que dicho programa continuará en el futuro, pero hay quienes señalan el problema de que los beneficios del programa sólo han llegado a algunos agricultores adinerados, en vez de beneficiar a todos los agricultores, por lo que se requiere fortalecer el apoyo al fomento de agricultores de pequeña escala, así como la creación de pequeñas empresas en zonas rurales, basándose en la diversificación de cultivos. Asimismo, se considera sumamente necesario aplicar algunas medidas de macroeconomía, como fomentar activamente las industrias relacionadas con la agricultura como, por ejemplo, la industria agropecuaria y la maquiladora agrícola, así como desarrollar la pequeña industria doméstica de procesamiento, para mejorar la productividad en las comunidades rurales.

3.2.2 Minería e Industria

La privatización de las empresas estatales comenzó por el año 1984, y la administración de Salinas la promovió enérgicamente vendiendo un total de 169 empresas estatales incluyendo TELMEX. La privatización continuó y hasta agosto de 1999 se privatizaron 1,970 de las 2,217 empresas estatales (89%). Las 247 que no han sido privatizadas son las relacionadas con las áreas de servicios a la sociedad y el desarrollo de alta tecnología, tales como empleo, educación, salud, investigación. Sobre estas empresas estatales, se tiene estudiando el asunto en el "Comité de Privatización" establecido en cada Secretaría.

Tanto el gobierno de Salinas como el de Zedillo dieron importancia al crecimiento económico. El primero puso la meta de un 5% y el segundo un 6%, pero los medios para lograr las metas eran diferentes. La administración de Salinas enfatizó la modernización económica y la mejora de productividad, mientras que la de Zedillo se enfocó en el desarrollo de la maquiladora en otras zonas y el fomento industrial en regiones rezagados en la industrialización. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 tiene como objetivo crear un millón de empleos a través del crecimiento económico. Para tal fin, se requiere traer las inversiones extranjeras directas, la expansión de empresas, la introducción del capital y la tecnología, y es importante, a la vez, formar y fortalecer las fuerzas de trabajo jóvenes, por lo que se da prioridad a la educación y la capacitación.

Para construir una estructura industrial de alto nivel, se tiene planeado el “fomento de la pirámide industrial", para lo cual es necesario consolidar las ventajas características de cada estado, arreglar la infraestructura, formar los recursos humanos, y se considera importante la cooperación entre los gobiernos estatales y el círculo empresarial. Para estimular dicha pirámide industrial, se da prioridad a la creación y fomento de las industrias de soporte y la formación de la red. Colocando en la cima del conjunto industrial a las grandes empresas exportadoras, se pretende organizar las industrias de soporte como sus proveedores, para ofrecer la capacitación de recursos humanos, asesoría administrativa, servicios financieros, etc. A tal efecto, se ha creado en cada estado el “Centro Regional para el Mejoramiento de Competitividad” (un centro por estado, 32 en total).Se concede importancia al fomento de la industria en las zonas rezagadas en esta materia, a través del fortalecimiento de este centro regional.

3.2.3 Turismo

Tanto para la administración de Salinas como para la de Zedillo era prioritario obtener divisas por medio del desarrollo turístico. El número de turistas que visitan México llega a 20 millones cada año, un 80% de los cuales son de Norteamérica y un 10% de Europa (el turismo japonés sólo suma unos 40 mil visitantes). En el futuro, en el sentido de fortalecer la competitividad internacional y atraer al turismo de alta calidad, se planea formular estrategias de desarrollo y promoción por destino turístico, enriquecer los programas de turismo regional, realizar actividades educativas y formativas, y, además, mejorar la competitividad para poder participar en nuevos mercados de turismo. A través de la elaboración del manual del " Fomento de la Mediana y Pequeña Industria Turística" para los coordinadores regionales de turismo, con el fin de impulsar el análisis y especificación de los

recursos turísticos, el diseño y desarrollo de las rutas de recorrido, y el ordenamiento de las infraestructuras e instalaciones turísticas.

Aunque el gobierno de Zedillo concluye después de la elección presidencial en julio de 2000, la Secretaría de Turismo está elaborando el proyecto de la "Política Turística Sustentable", cuyas metas principales son; (1) protección ambiental, (2) conservación y armonía de las culturas locales, y (3) desarrollo económico autónomo. Para la formulación de dicha política turística, se ha realizado el estudio de situaciones reales en 130 puntos estratégicos, y actualmente se están proponiendo los lineamientos concernientes. En la siguiente etapa se elaborarán programas concretos de desarrollo turístico, como otorgamiento de certificados de hoteles, establecimiento del sistema del control ambiental, programas educativos, entre otros. Para evitar una interrupción de la política turística por la transición del gobierno, se está estudiando la posibilidad de crear el "Centro de Turismo" en cooperación con las universidades e instituciones de investigación.

3.2.4 Educación

La administración de Salinas concedió importancia a la expansión cuantitativa de la educación, sobre todo en la enseñanza primaria, pero no se dio una consideración especial ni a la enseñanza superior ni a la tecnológica. Durante la administración de Zedillo comenzó a hacerse hincapié en la mejora cualitativa de las enseñanzas básica y superior, más que en la ampliación cuantitativa de la educación, y se considera como una política de mayor prioridad la introducción del sistema de certificación, para mejorar la calidad de la enseñanza tecnológica. En su gobierno, también se ha promovido activamente la descentralización de la educación, y el presupuesto para la educación se ha transferido del gobierno central a los gobiernos locales, quienes en la actualidad asumen la responsabilidad por la educación obligatoria.

Entrado el año 2000, el secretario de Educación Pública presentó al presidente la "Política Educativa 2000", cuyos pilares son; (a) mejora cualitativa de la educación en general, (b) mejora de la enseñanza superior elevando la calidad de la licenciatura y ajustando el contenido del posgraduado a las necesidades de la sociedad, y (c) introducción del sistema de certificación para mejorar la calidad de la enseñanza tecnológica.

La política educativa en el futuro tendrán como meta; (a) mejorar la calidad de la enseñanza tecnológica, y (b) responder a las necesidades de las empresas y consolidar la coordinación con ellas. La enseñanza tecnológica consiste en la modalidad de CECITES bajo la iniciativa de los gobiernos estatales (los gastos de la enseñanza tecnológica y capacitación vocacional son cubiertos por el gobierno central en un 50% y por las entidades federativas en otro 50%), el sistema de ICATES (instituto de capacitación técnica), el sistema de enseñanza superior, y la modalidad de CEITO (administrada por la Secretaría de Educación Pública para apoyar la enseñanza tecnológica en los estados). Conforme al avance de la descentralización educativa, se vuelve cada vez mayor la importancia que tienen los gobiernos locales en la enseñanza tecnológica antes mencionada.

3.2.5 Salud

Desde 1974, el gobierno se ha mantenido firme en dar prioridad a la política demográfica y la planificación familiar, política que se ha transferido del gobierno central a los estatales. La administración de Salinas difundió en todo el país la vacunación y el suero oral, reduciendo extraordinariamente la tasa de mortalidad en niños menores de 5 años, aunque no se logró un avance importante en cuanto a la descentralización en materia de la salud. Bajo el gobierno de Zedillo, se promovió activamente la descentralización en este sector, en la que se da prioridad a la expansión a escala nacional de los cuidados primarios de la salud.

La política de la salud ha experimentado grandes cambios al iniciarse la administración de Zedillo:
(a) Modernización del sector Salud: Con el fin de ofrecer con eficiencia los servicios de salud a 10

millones de personas de la clase pobre, y mejorar la calidad de los mismos, se les dan incentivos económicos a los prestadores de servicios para dar eficiencia a la administración de la salud, y además se procura establecer equilibrio entre la demanda y la oferta de los servicios,
(b) Consideración de los gastos sobre los efectos: Se apoya principalmente a las regiones donde se concentra la población indígena, y se enfoca en la educación y la nutrición,
(c) Descentralización de los servicios de salud: Se desembolsará un 60% del presupuesto nacional para el sector social en el período de 1994 - 2000, en el cual se aumentará la proporción asignada a las entidades locales de un 20% a un 80%, y
(d) Reforma de la estructura: Se busca la coordinación e integración entre la Secretaría de Salud e IMSS/ISSTE, para atender la tarea de consolidar el sistema de seguro social (se considera muy posible que la próxima administración herede y dé forma a esta política).

En el sector de salud, se tiene como objetivo extender los servicios de salud a las regiones donde se concentra la población indígena, dando prioridad a los estados como Chiapas, Oaxaca, Hidalgo, Guerrero, México, Veracruz, Nayarit, Chihuahua, entre otros. En las zonas donde viven una gran proporción de indígenas, sus tradiciones culturales, concepción de los valores e idiomas constituyen obstáculos para la difusión de los servicios de salud, por lo que se planea, a corto plazo, instruir a los indígenas a través de los talleres de la salud, y ampliar los servicios por medio de las unidades permanentes promotoras de la planificación familiar. Desde ahora en adelante, se pretende que el gobierno central sólo funcionará como ventanilla de la AOD, para que los gobiernos estatales se encarguen de implementar y administrar los proyectos de la AOD.

3.2.6 Combate a la pobreza

(1) Combate a la extrema pobreza

La administración de Salinas procuró reducir la pobreza a través del programa de Solidaridad, diseñado principalmente para ordenar las infraestructuras físicas de las comunidades, como las carreteras, alcantarillado, alumbrado público, etc. En este programa, el gobierno ofrecía recursos, equipos y materiales, mientras que los habitantes daban la mano de obra. Los beneficiarios debían elaborar y presentar previamente los planes correspondientes para poder contar con la aplicación del programa, en consecuencia, las zonas de pobreza extrema incapaces de preparar tales documentos no podían ser beneficiarias del programa. Además, las personas que contribuían para gozar de la aplicación del programa se hacían líderes en las comunidades, adquiriendo cierto poder político para colocarse en los puestos extremos del gobierno central, y de este modo esta medida fue estrechando el vínculo con la política.

Reflexionando sobre los pasos malogrados del programa de Solidaridad, con el programa PROGRESA, iniciado por la administración de Zedillo para combatir la pobreza extrema, se pretende ofrecer los servicios directamente a los más necesitados, cortar el vínculo político del combate a la pobreza, y consolidar finalmente la democracia. El programa se caracteriza por; (a) toma de decisión justa de conformidad con la meta de aliviar la pobreza, (b) ofrecer los servicios a las familias que los necesitan, y (c) entregar los fondos directamente a las mujeres. Haciendo llegar los servicios directamente a las familias extremadamente pobres de la provincia, el PROGRESA pretende cortar el círculo vicioso de la pobreza estructurado por la desnutrición - la insalubridad y enfermedad - la consecuente inasistencia a la escuela y bajo rendimiento académico - la productividad y el nivel de vida bajos como consecuencia, para formar el círculo deseable con el nivel de vida mejorado a través de la nutrición adecuada, buena salud, y la educación.

Para ofrecer los servicios de este programa, se selecciona el estado con base en el índice de marginalidad (mapa de dispersión de escuelas, clínicas, etc.) que indica el grado de pobreza de una comunidad, y a través de la coordinación con el gobierno del estado correspondiente, se confirma la tarea de acondicionar las escuelas y clínicas que necesita dicho gobierno. Se eligen algunas comunidades dentro del estado y se efectúan entrevistas a las familias, para determinar a las familias

que se hacen objeto. Después de este proceso y a través de la consulta con la comunidad, se deciden finalmente las familias que reciben el servicio. Con este procedimiento, se procura seleccionar, con la mayor justicia posible, a las familias que realmente necesitan los servicios.

El PROGRESA ha venido ampliando su alcance para atender a la gente de extrema pobreza en la provincia, y se estima que el rumbo a tomar en el futuro será, por un lado, hacia las comunidades pequeñas en lugares distanciados y, por la otra, hacia los estratos pobres urbanos (según el coordinador nacional del PROGRESA). Se presume que la factibilidad del primero será baja, ya que podría reducir considerablemente la eficiencia del programa. En caso del segundo, en la pobreza urbana se entretejen varios factores complicados, y es necesario estudiar con cuidado, previamente, qué tipo de medidas podría ser viables. Por lo tanto, se informa que se dará inicio en menor escala mediante algunos estudios piloto.

El PROGRESA cuenta con el apoyo de un gran número de personas involucradas como los políticos, entidades locales, ONGs, sector privado, y el presupuesto correspondiente va en aumento (mil millones de dólares para el año fiscal 1999) según el informe anual concerniente, por lo que se prevé que la próxima administración lo continuará. Lo importante es cómo la clase extremadamente pobre, después de habérsele asegurado las necesidades básicas a través de este programa, podría desarrollar actividades económicas en forma concreta, por lo que el gran reto futuro de este programa sería que cada familia encontrara la oportunidad de desplegar actividades económicas en cada comunidad. Será necesario que se apoye el combate a la pobreza en relación con este programa.

(2) Combate a la pobreza por SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social)

En la actualidad, un 60% del presupuesto nacional se asigna al sector social que se clasifica en dos áreas. Una es el desarrollo social, en sentido amplio, incluyendo la educación, salud, viviendas, etc., y la otra se refiere a las medidas directas para reducir la pobreza, incluyendo la generación de fuentes de ingreso, ordenamiento de las infraestructuras, formación de recursos humanos, etc. Para la segunda, se asigna un 12% del presupuesto destinado al sector social (un 7.2% del presupuesto nacional; 44 mil millones de pesos), y lo administra la SEDESOL. Para “mitigar la pobreza” en cooperación con las dependencias gubernamentales pertinentes, la SEDESOL implementa 14 “programas para combatir la pobreza” incluyendo "programa de crédito, programa de productividad de las mujeres y programa de empleo provisional, y otros 3 programas incluyendo el PROGRESA.

Los 14 programas de SEDESOL para combatir la pobreza se concentran, junto con otros proyectos de las dependencias competentes del gobierno, en las 94 zonas prioritarias designadas como área de pobreza extrema (en 1994, y antes se implementaban por igual en toda la nación). Cuentan con los siguientes 4 fondos:
(1) Fondo de desarrollo por unidad productiva,
(2) Fondo de desarrollo rural sustentable,
(3) Fondo de inversión social conjunta, y
(4) Fondo para la clase pobre de alta prioridad.

Los proyectos de SEDESOL tienen como objetivo establecer una estructura en que las comunidades pobres de la provincia puedan lograr un desarrollo autónomo en la economía de mercado. Sin embargo, los 14 programas de SEDESOL se implementan por separado y no se puede decir que estén apoyando efectivamente la independencia de tales comunidades, por lo que la tarea sería hacer posible una combinación efectiva de programas que conduzca a las comunidades a un desarrollo independiente. Además, los programas de apoyo de SEDESOL son una escala relativamente grande, y no necesariamente coinciden con las necesidades de las comunidades. Se señala que los programas de apoyo deben tener algún problema de sustentabilidad. Más aún, el apoyo de la SEDESOL se brinda por un período limitado, y se exige a las comunidades que lo operen y administren por sí solas después de concluido el período correspondiente, por lo cual otro reto de gran importancia sería que las comunidades logren realizar el esfuerzo propio. Al igual que en el caso del

PROGRESA, es importante apoyar la mitigación de la pobreza en relación con este programa.

3.2.7 Medio ambiente

El sector de medio ambiente empezó a llamar la atención a nivel mundial alrededor de 1988, y a partir de la Conferencia de Río de Janeiro en 1992, cada país comenzó a planear las acciones ambientales necesarias. México elaboró el plan ambiental en 1988, cuyo objetivo principal residía en la utilización efectiva de los recursos. Después de dicha conferencia, en México se tomó en cuenta la importancia de integrar el plan ambiental y las medidas pertinentes, por lo que en 1995 se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recurso Naturales y Pesca (SEMARNAP). Durante la administración de Salinas, se dio importancia al mejoramiento del ambiente de la vida urbana como parte de las medidas para el desarrollo social. En cambio, en la administración de Zedillo el medio ambiente se consideró como un tema del sector económico, y se da prioridad a la recuperación y protección de la naturaleza en la provincia. El medio ambiente representa una de las políticas primordiales del actual gobierno, y es indispensable hacer un esfuerzo a largo plazo, se dice que la próxima administración le concederá la misma importancia.

En cuanto al medio ambiente forestal, es importante tomar en cuenta su relación con el sistema de tenencia de la tierra. En principio la tierra pertenece al Estado, y la proporción de la tierra disponible para las comunidades llegaba a un 80% donde los principales habitantes eran indígenas, por lo que las medidas ambientales relacionadas con la naturaleza se centraban en la educación ambiental para los indígenas. En 1988, se cambió al sistema de propiedad individual, y desde entonces se llevaron a cabo varias reformas al sistema relacionado con el uso de bosques (con enfoque en la desregulación, principalmente). En particular, a partir de 1994 cuando México ingresó en el TLC, la desregulación forestal cobró ímpetu, y el ambiente forestal comenzó a deteriorarse considerablemente.

Al iniciarse la administración de Zedillo, la tendencia hacia la protección ambiental cobró fuerza rápidamente, y se estableció el sistema de conservación ambiental desde el punto de vista global. En 1994, la silvicultura pasó a la competencia de la SEMARNAP, y se crearon sucesivamente el Instituto Nacional de Ecología, Dirección de Supervisión de Protección Ambiental, Instituto Nacional de Estudio de la Biodiversidad, etc. Se implementaron los siguientes programas durante la administración de Zedillo:

(a) PRODEPLAN: Se adopta el punto de vista de "bosques comerciales" (producción de pulpa de madera, madera para material de construcción, etc.) y el gobierno cubre un 65% de los gastos de reforestación.

(b) PRODEFOR: Programa de Desarrollo Forestal, que ofrece a los propietarios como los indígenas subsidios para el aprovechamiento de los bosques.

(c) PRONARE: Programa Nacional de Reforestación, con el que se planea ampliar las dimensiones de reforestación, desde las áreas metropolitanas hasta las zonas rurales.

Se aprobó en 1996 la "Ley General de Equilibrio Ambiental", se promulgó en 1997 la Ley Forestal con sus reglamentos afines, y se enmendó también la Ley del Medio Ambiente en el mismo año. Durante estos 2 ó 3 años, una considerable porción de bosques se ha convertido en tierras para el cultivo en la parte sur del país, y se está cuestionando la relación entre la Ley del Uso del Suelo y la Ley del Medio Ambiente. Se ha formado un consenso amplio, tanto nacional como internacional, sobre la protección de los bosques, y la conservación forestal se mantendrá e intensificará en el futuro. La reforestación no genera valores comerciales de inmediato, pero es importante considerar los beneficios a largo plazo en materia del medio ambiente.

3.2.8 Descentralización

El federalismo centralizado de México se estableció hace cien años, aproximadamente. Se podría decir que en la actualidad se está cambiando del federalismo centralizado al “federalismo descentralizado”. En 1990, se consiguió un consenso entre el gobierno central, los estatales y los académicos para impulsar la descentralización, y aunado al ímpetu de la tendencia hacia la democracia en las entidades federativas, el movimiento descentralizador cobró mucha fuerza.

El primer paso de la descentralización se dio en 1992 por la descentralización implementada en el sector educativo, en la que un millón de maestros quedaron bajo la competencia de las entidades locales autónomos. A partir de entonces, se inició la descentralización en muchas otras áreas. En la administración de Zedillo, se ha impulsado en varios sectores como la salud, combate a la pobreza, agricultura, vialidad, medio ambiente, etc. En el sector salud, 127,000 médicos y enfermeras, así como 7,800 hospitales, pasaron de la competencia del gobierno central a la de los estatales.

El segundo paso se refiere a la descentralización de las políticas concernientes a la justicia social, tales como los derechos humanos, la igualdad, la distribución etc., y en términos concretos se promovió en la educación obligatoria, la alfabetización, la difusión de la agricultura, entre otros. De acuerdo con el Sistema Nacional de Coordinación Tributaria de México, el impuesto recaudado va al fisco (actualmente un 96%, aproximadamente). Se tiene planeado elevar a un 60% en 2000 la proporción de 42.5% destinada a los gobiernos locales en 1995. En el sector educativo se elevará a un 70% (22 mil millones de dólares), a un 54% (40 mil millones de dólares) en el sector salud, y a un 36% en el combate a la pobreza.

De este modo, en la década de los 90 la descentralización experimentó un avance que hace época. Sin embargo, a pesar del rápido avance de la descentralización, existen todavía grandes diferencias entre los gobiernos locales en cuanto a las facultades administrativas. En los estados que han logrado un desarrollo económico de alto nivel, la capacidad administrativa es alta también, pero en los estados pobres del sur del país, esta capacidad se encuentra en un nivel muy bajo. El mejoramiento de esta situación se considera como un gran reto. Además, la descentralización tiende a extenderse hasta el nivel de los gobiernos municipales, por lo que el fortalecimiento de facultades administrativas de las entidades locales autónomas será otra tarea importante.

3.2.9 Apoyo a los países de Centroamérica y del Caribe

La Secretaría de Relaciones Exteriores de México estableció hace 25 años la Dirección de Cooperación Internacional, y después ha venido consolidando el sistema de cooperación internacional. A principios de la década de los 90, la responsabilidad de la cooperación internacional fue ascendida al nivel de subsecretario, pero la recepción de la cooperación extranjera y la prestación de asistencia a las naciones en vías de desarrollo eran atendidas en un mismo departamento. Luego, en 1995, la cooperación internacional quedó bajo la competencia de la Subsecretaría, creándose 3 departamentos para el Grupo de Países Industrializados (recepción de la AOD), el Grupo de Países en Vías de Desarrollo (prestación de la AOD) y el Grupo del Mismo Nivel (cooperación horizontal). Con esto se definió la responsabilidad de cada trabajo y se formó la base para la especialización de los empleados. En 1998, se fundó el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI).

La asistencia mexicana para los países en vías de desarrollo se dirige principalmente a los países centroamericanos y del Caribe. En noviembre de 1990, por el decreto presidencial de Salinas, se instaló el Comité Mexicano de Cooperación para Centroamérica (CMCC), con un presupuesto inicial por 5 millones de pesos. El presupuesto se fue incrementando poco a poco, y en 1995 llegó a 6 millones de pesos, y en 2000 a 8 millones (unos 90 millones de yenes). El gobierno de Zedillo dio prioridad a las naciones de Centroamérica y del Caribe, y extiende la ayuda principalmente a Guatemala y Belice. Dicho gobierno da importancia a los siguientes puntos para la cooperación internacional:

(a) Cooperación participativa, Cooperación tipo aportación conjunta: La facultad de recibir la AOD se extendió del gobierno central a las entidades locales autónomos, lo que permitió la participación de las ONGs en las áreas de salud, agricultura, etc.
(b) Participación del sector privado para la cooperación internacional: Los consultores privados participan en la formulación de proyectos y del consenso de las personas involucradas, lo que hace posible que se realicen ampliamente los esfuerzos para la implementación. El IMEXCI está trabajando para ordenar el sistema legislativo, asegurar los recursos financieros y reforzar el

sistema de planificación y evaluación, con el fin de responder a las tendencias arriba mencionadas.

Además de lo anterior, la cooperación de México para el extranjero incluye la contribución a la Organización de Estados Americanos por un valor de 600 mil dólares anuales. El Articulo 22 referente a los fondos de OEA estipula que la aportación mexicana se aplique solamente a la cooperación de México para el extranjero (en México se ha arraigado la oposición a los incrementos presupuestarios para la cooperación para el extranjero, y por eso el aumento del presupuesto toma la forma de aportación a la OEA), por lo que los fondos de asistencia de México para el extranjero son el producto de la suma de 8 millones de pesos, antes mencionados, y 600 mil dólares, equivalentes a unos 150-160 millones de yenes. Estos fondos son administrados por la Dirección de Cooperación para Centroamérica y el Caribe de IMEXCI, de los cuales 8 millones de pesos son destinados a los proyectos regionales y los 600 mil dólares a los proyectos bilaterales.

La cooperación de México para el extranjero tiene los siguientes problemas:

(a) Se debería ordenar el sistema de dictaminación preliminar de las solicitudes de proyecto.
(b) Se debería revisar la envergadura de cada proyecto desde el punto de vista de los efectos de la asistencia.
(c) Se debería ordenar el sistema de cooperación, de tal manera que pueda responder a la solicitud de cooperación a mediano y largo plazo. (No existe actualmente un sistema que permita mantener un proyecto de cooperación por un período mayor de 3 meses, debido al sistema de asistencia actual de las dependencias gubernamentales que ofrecen los recursos humanos).
(d) Se debería desembolsar eficaz y eficientemente los fondos anuales para la cooperación.
(e) Se debería conseguir más apoyo de la opinión pública para la cooperación para el extranjero.

3.3 Presupuesto Nacional de México

El presupuesto nacional de México siempre va en aumento desde el inicio de la administración de Salinas, y en 1994 llegó a un valor total de US$73,600 millones. Sin embargo, debido a la crisis monetaria producida a principios de la administración de Zedillo, se disminuyeron las finanzas del Estado, y el presupuesto nacional se redujo hasta US$ 44,700 millones en 1995 (reducción de un 39% en comparación con el año anterior). Posteriormente, el presupuesto nacional continuó aumentando de año en año reflejando el firme crecimiento económico, y en 1998 se recuperó hasta US$ 97,300 millones (sin poderse confirmar si esta cifra corresponde o no al presupuesto definitivo, porque se hizo la reducción varias veces).

En cuanto a la distribución del presupuesto por sector en los gobiernos de Salinas y de Zedillo, los sectores Minería e Industria (27% en el gobierno de Salinas y 21% en el de Zedillo), Salud (21% y 22%, respectivamente) y Educación (20% y 21%, respectivamente) ocupan una proporción grande en ambos gobiernos. Les siguen Transporte (6% y 6%, respectivamente), Agricultura (6% y 6%, respectivamente) y Administración Pública (3% y 4%, respectivamente). No se observa una diferencia significativa entre los dos gobiernos en la distribución presupuestaria.

3.4 Tendencias de la Asistencia para México

3.4.1 Entrada de los recursos y AOD para México

El Cuadro 3.4.1 muestra el volumen neto de la entrada de recursos a México, así como el monto recibido de la AOD y de la cooperación no reembolsable. El Total Recibido Neto, que es la suma de los flujos de la AOD y otros fondos, tanto públicos como privados, se disminuyó considerablemente en 1995 por la crisis económica de México, pero en 1998 llegó a unos 8 mil millones de dólares, superando al volumen de entrada registrada en 1994.

Cuadro 3.4.1 Volumen neto de la Entrada de Recursos para México (unidad: US$ millón)

	1994	1995	1996	1997	1998
1. Total Neto Recibido	6,810.9	3,530.9	8,172.3	8,092.4	7,848.8
(1994=100)	(100)	(52)	(120)	(119)	(115)
Miembros de DAC	6,603.3	2,496.3	7,746.8	8,201.0	7,507.6
Japón	-643.9	-876.3	1,599.4	953.1	-500.8
Otros	207.6	1,034.6	425.5	-108.6	341.2
2. Total Net AOD	424.9	385.1	286.7	99.1	14.8
(1994=100)	(100)	(91)	(67)	(23)	(3)
(AOD/Recibido %)	6.2	10.9	3.5	1.2	0.2
Miembros de DAC	396.8	365.1	274.3	88.7	3.8
Japón	183.1	288.3	212.8	41.4	-56.3
Otros	28.1	20.0	12.4	10.4	11.0
3. No Reembolsable	150.5	153.3	162.2	133.0	142.5
(1994=100)	(100)	(102)	(108)	(88)	(95)
(Gratuito/Recibido %)	2.2	4.3	2.0	1.6	1.8
Miembros de DAC	105.0	120.4	132.6	107.8	119.6
Japón	35.1	42.0	38.6	37.2	29.5
Otros	45.5	32.9	29.6	25.2	22.9

Fuente: “Geographical Distribution of Financial Flows to Aid Recipients 1994-1998”, OCDE
Nota: “Total Neto Recibido” Incluye AOD, OOF y Privado.

De esta manera, aunque va en aumento el monto total neto de la entrada de fondos, incluyendo el flujo de fondos privados, el total neto de AOD se ha venido disminuyendo desde 1994, hasta 15 millones de dólares en 1998, que equivale a un 3% del de 1994 que fue de 420 millones de dólares. Esta disminución de gran escala se debe principalmente a que la devolución a los países miembros del DAC rebasó el monto de financiamiento recibido, bajando considerablemente el neto de la entrada. Sin embargo, dentro del monto total de la entrada de la AOD, el de la cooperación no reembolsable para México no ha mostrado un cambio secular significativo, manteniéndose en el nivel de 140 a 150 millones de dólares, y la cooperación no reembolsable de Japón también se mantiene en el nivel de 35 millones de dólares. Lo que se podría deducir de este cuadro es que el flujo de fondos privados ocupa una gran proporción en la entrada de fondos a México, y la cantidad neta de la entrada por la AOD es muy limitada. Es deseable que la cooperación no reembolsable que entra constantemente en el nivel de 140-150 millones de dólares, sea utilizada eficazmente para las áreas que difícilmente puedan recibir beneficios de la actividad económica privada. Los principales países que brindaron la cooperación no reembolsable para México en 1998 son: Japón (US$ 29.5 millones), Francia (US$ 28.9 millones), España (US$ 19.2 millones), EE.UU. (US$ 10.0 millones) y Gran Bretaña (US$ 6.9 millones).

El PNB per cápita de México llega a 4 mil dólares, aproximadamente, por lo que el país se califica como de ingresos medios altos. Por el hecho de que México haya ingresado en OCDE y TLC, y que esté brindando la asistencia a los países de Centroamérica y del Caribe, se podría decir que México está por “graduarse, dejando de ser una nación en vías de desarrollo”. El Cuadro 3.4.2 muestra el estado en que las naciones en vías de desarrollo reciben la AOD, e indica qué posición ocupa México entre ellas. Respecto a la proporción de la AOD en el PNB como indicador del grado de importancia de la AOD para los países en vías de desarrollo, en las naciones menos desarrolladas (LLDC) es un 9%, una cifra muy elevada. Esta proporción se disminuye conforme va aumentando el PNB per cápita, y en el grupo de países con ingresos medios altos al que pertenece México, el promedio baja hasta un 0.07%. El porcentaje de México es todavía más bajo, siendo un 0.03%, misma cifra que de Brasil y Argentina, y México ocupa el séptimo lugar en los países en vía de desarrollo en general. Esta cifra significa que la envergadura de la economía mexicana es bastante grande, y el papel que juega la AOD en su economía general es muy limitado.

Cuadro 3.4.2 Estado de Recepción de AOD en Naciones en Vías de Desarrollo

	AOD Recibida Neta (US$ millón)					AOD/PNB	PNB/Cáp.
	1994	1995	1996	1997	1998	1997	1997
						%	US$
LLDCs	16,153	16,532	13,476	12,572	12,066	8.89	
Otros LDCs	16,399	15,324	14,695	11,792	13,109	0.78	
LMICs	14,098	12,946	12,735	10,927	11,439	0.78	
UMICs	2,187	2,180	1,725	1,510	1,828	0.07	
HICs	732	1,080	792	684	801	0.16	
No asignadas	9,756	11,138	10,687	10,661	10,827	-	
MADCTs	1,320	410	2,264	0	0	-	
Total	60,645	59,610	56,374	48,146	50,070	-	
México	425	385	287	99	15	0.03	3,700
Argentina	147	143	134	95	77	0.03	8,950
Brasil	253	273	288	273	329	0.03	4,790
Sudamérica	2,155	2,605	2,738	2,486	2,333	0.16	
Lejano Oriente	8,321	8,906	6,802	5,812	7,225	0.24	
América del N. y C. Total	3,115	3,478	3,107	2,377	2,529	0.50	
Asia del S. Y C.	8,161	6,420	6,489	5,533	6,184	0.91	
Sur de Sahara	18,822	18,387	16,077	14,214	13,559	4.61	

Fuente: "Informe de Cooperación para el Desarrollo 1999" por DAC, OCDE
Nota: LLDC: Países menos desarrollados
Otros LDC: PNB per cápita menos de $765 en 1995
LMICs: Países con ingreso medio bajo, PNB per cápita entre $766 y 3,035 en 1995
UMICs: Países con ingreso medio alto, PNB per cápita entre $3,036 y 9,385
HICs: Países con ingreso alto, PNB per cápita mayor de $9,385
MADCTs: Países y territorios más avanzados

3.4.2 Cooperación para México de los principales países donadores y organismos internacionales

Japón:
México desempeña, junto con Brasil, un importante papel tanto política como económicamente en la región centroamericana y sudamericana, ha conservado los tradicionales lazos amistosos con Japón y residen en México alrededor de 12,000 inmigrantes japoneses y sus descendientes, y además, las relaciones económicas con Japón son estrechas como lo indica el alto volumen de las inversiones japoneses en México. Tomando en consideración lo anterior, la asistencia de Japón para México se ha implementado principalmente en forma de cooperación técnica, ya que el nivel de ingresos es relativamente alto. Se ha refrendado que se sostendrán diálogos sobre las áreas prioritarios de la cooperación de conformidad con la política del gobierno de Zedillo, así como los posibles problemas de la ejecución, y que se llevará a cabo la cooperación centrándose en el medio ambiente y la formación de recursos humanos capaces de contribuir para el desarrollo industrial y el fomento regional.

México ocupa el séptimo lugar como receptor de la asistencia de Japón, según los resultados reales de 1996. En cuanto a la cooperación técnica, se implementa ampliamente por distintas modalidades enfocándose en las áreas como la administración pública, industria, transporte, recursos humanos,

etc. En el caso de la Aceptación de Becarios, en particular, se ha promovido en forma planificada de acuerdo con el Programa de Intercambio de Jóvenes Técnicos entre Japón y México. Además, se está dando apoyo a la Cooperación Sur Sur a través de la Capacitación para Terceros que se destina principalmente a los países de Centroamérica y del Caribe.

La asistencia de Japón para México se ha realizado principalmente mediante la Cooperación Técnica no Reembolsableque ofrece la JICA, así como por los préstamos en yen del Banco de Japón para la Cooperación Internacional. La JICA ha implementado la asistencia para México en diversas modalidades, y se presenta en el Cuadro 3.4.3. el número de proyectos por modalidad de cooperación durante el período de la evaluación.

Cuadro 3.4.3 Asistencia de JICA para México: Número de proyectos por modalidad de cooperación

Modalidad de cooperación	Número de proyectos
1. Cooperación técnica tipo proyecto, Envío en equipo de expertos, Cooperación en Investigación	7
2. Capacitación para terceros países	3
3. Cooperación financiera no reembolsable	2
4. Estudio para el desarrollo	12
5. Aceptación de becarios	1,539 (personas)
6. Envío de expertos individuales	63 (personas)
7. Envío de voluntarios japoneses para la cooperación con el extranjero	28 (personas)
8. Especialistas para terceros países *1	1 (persona)

*1: Número real de enviados durante el período correspondiente al estudio, es decir, hasta finales de 1997 (país de destino: República Dominicana). A partir de 1998, ha sido enviado un total de 13 especialistas.
Fuente: JICA

El Banco de Japón para la Cooperación Internacional de Japón (JBIC), incluyendo el período de su institución antecesor Fondo de Cooperación Económica para el Extranjero, ha ofrecido un total de 183,210 millones de yenes para 8 proyectos en total, entre 1982 y 1997, cuyos detalles se presentan en el_

Cuadro 3.4.4 Financiamiento para México del Banco de Japón para la Cooperación Internacional de Japón

	Nombre del proyecto	Fecha de la firma	Sector	Ramo	Monto del préstamo (Millón de yenes)
1.	Segundo proyecto de ampliación de Sicaltza	1982.7	Minería e industria	Industria	17,806
2.	Préstamos en especie	1985.12	Préstamos en especie	Ídem	11,938
3.	Obras relacionadas con el control de la contaminación atmosférica en la Cuidad de México	1990.11	Minería e industria	Industria	69,338
4.	Reparación de locomotora	1990.11	Transporte	Ferrocarril	6,186
5.	Obras de ordenamiento de acueducto y alcantarillado en Monterrey	1992.10	Agricultura, Silvicultura y Pesca	Silvicultura	13,482
6.	Forestación en áreas metropolitanas del D.F.	1992.10	Servicio de carácter social	Acueducto y alcantarillado,	10,403

			Salubridad	
7. Reparación de locomotoras (II)	1993.2	Transporte	Ferrocarril	9,028
8. Ordenamiento de alcantarillado en áreas metropolitanas del D. F.	1997.3	Servicio de carácter social	Acueducto y alcantarillado, Salubridad	45,112
Total				183,293

Fuente: "Libro Blanco de la AOD de Japón", Ministerio de Asuntos Extranjeros, 1998

EE.UU. (USAID):
USAID brinda apoyo a las naciones en vías de desarrollo dando prioridad a las áreas de "Crecimiento Económico, Agricultura, Energía y Medio Ambiente, Salud y Asistencia Médica, Ayuda Humanitaria y Democratización". Su asistencia para México se concentra en los siguientes sectores y, además, a través del IMEXCI ofrece apoyo a la Cooperación Sur Sur, así como el fomento y fortalecimiento de microempresas.

(a) Energía y Medio Ambiente (50% del total de la asistencia): En el área de la energía, brinda cooperación para el desarrollo de la energía limpia como la solar y la eólica, particularmente en la parte sur del país, y tiene planeado iniciar la cooperación en relación con el Cambio del Clima Global. En el área del medio ambiente, está ayudando a recuperar los bosques que han sufrido incendio forestal. La silvicultura social que realiza la JICA en el estado de Oaxaca coincide con la política de USAID, por lo que se tiene esperanza en su colaboración en el futuro.

(b) Salud y Asistencia Médica (25% del total): Antes, implementaba el apoyo a la planificación familiar en cooperación con MAXFARM, pero juzgando que México podría realizarla con su propio presupuesto nacional, ahora brinda asistencia para el combate a VIH/SIDA y tuberculosis. La planificación familiar que la JICA está poniendo en práctica, es particularmente importante para las regiones pobres, y se espera que continúe el apoyo en esta área, como es el caso del mejoramiento de las clínicas.
(c) Democratización (25% del total): Como es un asunto sumamente delicado, en la actualidad sólo brinda apoyo a los servicios de investigación para las asambleas, el mejoramiento de bibliotecas, la celebración de reuniones conjuntas de carácter jurídico (inmigración, narcotráfico, etc.), el fortalecimiento de facultades tanto de la ciudadanía como de las entidades locales autónomas (transparencia y responsabilidad de rendición de cuentas).

USAID decide las estrategias de la asistencia para México tomando en cuenta la política del gobierno mexicano sobre el desarrollo nacional, así como la política de EE.UU. sobre la asistencia para México. De vez en cuando, alguna estrategia de la asistencia para México que USAID considera importante coincide con la política de desarrollo del gobierno mexicano, en cuyo caso ejecuta un proyecto piloto a través de ONGs para plantear al gobierno mexicano los efectos producidos, a fin de que lo incorpore en su política de desarrollo. Se han presentado tales casos en materia del medio ambiente, derechos humanos, transparencia del gobierno, etc.

USAID tiene una larga experiencia en la evaluación de las actividades de asistencia. En el pasado, usaba el "esquema de tronco" en el que se evalúa la relación entre insumos, efectos, resultados y metas de cada proyecto individual, pero actualmente ya no lo emplea. Ahora, adoptando el "acercamiento más orientado a los resultados concretos", formula el "paquete de resultados" que permite reflexionar en qué se debería lograr con la implementación de cooperación, es decir, la consecución de los objetivos. Para ejecutar este paquete, se elabora el "documento de estrategias por país" para un período de cinco años y se establece; Metas Estratégicas/Resultados Intermedios/Indicadores de Exito para cada estrategia.

Banco Mundial:
México debería dar prioridad a dos puntos ahora; la construcción de un marco de macroeconomía sana, y la reforma social. Se considera necesario que se implementen las siguientes medidas:
(a) Fortalecer la sustentabilidad del sector social, satisfaciendo las necesidades básicas humanas (BHN) con enfoque en la educación, la salud y la pobreza.
(b) Mantener el crecimiento económico anual al 5%, poniendo importancia en el sector publico, el financiero, el privado, la infraestructura y el medio ambiente.
(c) Impulsar las reformas administrativas y fiscales, así como la descentralización, para lograr un gobierno mejor.
La asistencia del Banco Mundial da prioridad a los siguientes sectores:
(a) Sector agrícola: Apoyar efectiva y eficientemente a la agricultura de la clase pobre.
(b) Sector financiero: Reformar la legislación incluyendo el ordenamiento de la Ley de Quiebra.
(c) Sector privado: Fortalecer la competitividad de las empresas mediana, pequeña y micro.
(d) Infraestructura: Arreglar las infraestructuras de tal forma que el sector privado pueda aumentar su competitividad.
* Energía: Desarrollar actividades que sirvan de modelo de la energía renovable.
* Ciudades: Consolidar la administración pública local con el fin de mejorar el nivel de vida de la clase pobre.
(e) Viviendas: Mejorar la calidad de los barrios bajos
* Transporte: Aseguramiento y aumento de los fondos para la vialidad.
* Agua e higiene: Ordenamiento del alcantarillado
(f) Sector educativo: Fortalecer la enseñanza básica, la educación a distancia y el sistema de becas.
(g) Sector salud: Extender los servicios de salud a las zonas marginadas.

El plan trienal de asistencia para México del Banco Mundial, concede prioridad al crecimiento económico, además de las medidas directas de combate a la pobreza, para aumentar la generación del empleo (en sentido amplio se refiere a la mitigación de la pobreza). Se considera importante el apoyo a la promoción de la política social para 10 millones de gente que viven en extrema pobreza en las zonas rurales y 20 millones de gente de clase pobre en zonas urbanas, así como el aumento cuantitativo y mejora cualitativa de los servicios educativos, y la ampliación de los servicios de salud, áreas en las que ha avanzado la descentralización. El Banco Mundial piensa consolidar la cooperación con los gobiernos estatales, considera importante el tema del medio ambiente como la biodiversidad y la calidad del aire, y planea dar prioridad al mejoramiento de la infraestructura en las ciudades de la provincia, para apoyar el fomento industrial en la provincia.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID):
En los últimos 40 años, el BID ha venido brindando la asistencia para México tomando en consideración las políticas prioritarias tanto de México como del BID. En los primeros 30 años, ofreció la asistencia principalmente en la infraestructura como los caminos, el transporte, el alcantarillado, la energía eléctrica, etc.; en el sector social, extendió la ayuda a la educación en general, desde la enseñanza obligatoria hasta la superior; y para el sector productivo, prestó la ayuda a través del financiamiento para el desarrollo. Desde mediados de la década de los 80 hasta 1990, con el fin de ayudar con el problema de deudas acumuladas, aumentó su apoyo al ajuste de la macroeconomía y a los programas sectoriales, y ayudó también en las reformas al sistema administrativo, el sistema de seguro social, el sistema financiero, el mercado de trabajo, etc. En la administración de Zedillo, se concede importancia al apoyo tanto a la reforma institucional como al sector privado; algunos ejemplos de ello son la reforma del sistema financiero, la consolidación del sistema de protección bancaria IPAB, el apoyo al banco NAFIN, la modernización del sistema bancario y el apoyo al sector privado a través del préstamo de dos pasos.
De ahora en adelante, en coordinación con la próxima administración, planea formular estrategias de asistencia que se cumplan durante el mandato presidencial, y manifiesta su intención de dar prioridad a las siguientes áreas:
(a) Continuar la reforma institucional: Reforma financiera y fiscal tanto del gobierno central como de los estatales.

(b) Apoyo a la descentralización: Fortalecimiento de facultades administrativas de los gobiernos estatales, y financiamiento.
(c) Apoyo al sector social: En particular a la educación, capacitación vocacional y formación de recursos humanos.
(d) Apoyo a la administración financiera: Reforma del Banco de Desarrollo que no ha cumplido sus funciones propias.

Hasta aquí, hemos dado un vistazo a la cooperación que brindan para México los principales países y organismos internacionales donadores. El Cuadro 3.4.4 presenta la comparación de los resultados reales que han obtenido estos países y organismos, tanto por cada programa estratégico para el desarrollo de México como por sector. Este cuadro nos muestra claramente las prioridades que dan los donadores de asistencia, excepto la JICA, desde 1989 hasta 1994 (sombreado). Entre 1995 y 1998, el Banco Mundial y el BID dirigieron la prioridad al sector salud, mientras que el JBIC y USAID continúan dando importancia al medio ambiente. Podríamos decir que la JICA se caracteriza por la ejecución de cooperación en forma dispersada, aunque se ha mantenido centrado en la minería e industria entre 1989 y 1998.
En México, avanza el desarrollo económico promovido por la inversión o financiamiento del sector privado, por lo que sería recomendable que la JICA concentre las prioridades e invierta los recursos con eficacia en los sectores y regiones que no reciben los beneficios de la inversión o financiamiento del sector privado, en vez de brindar la asistencia para aumentar la envergadura de los sectores que reciben grandes cantidades de financiamiento, o de aquellos que ya cuentan con una escala de la economía grande.

3.5 Síntesis del Subcuadro de Identificación de Necesidades

En el Subcuadro de Identificación de Necesidades, hemos revisado la política, la economía, el aspecto social, las relaciones exteriores, las necesidades de desarrollo por sector, el Plan Nacional de Desarrollo, el presupuesto nacional de México, así como las tendencias de la cooperación internacional, durante el período de 1988 a 1998. Estos factores conforman el entorno de los proyectos de cooperación para México ejecutados en los últimos 10 años y, por consiguiente, influyen en los 5 criterios de evaluación (Relevancia, Efectividad, Eficiencia, Impacto y Sustentabilidad). De dichos factores, será muy probable que de ahora en adelante sigan siendo las políticas prioritarias del gobierno mexicano, los temas como la globalización de la economía y la transición a la economía de mercado, la descentralización política y administrativa, el combate a la pobreza centrado en los indígenas, la consolidación del sistema de recuperación forestal y protección de la naturaleza, y el fortalecimiento de la capacidad de México para extender asistencia a los países centroamericanos y del Caribe. Por lo tanto, se podría decir que representan las necesidades prioritarias de desarrollo, mismas que deberían ser consideradas para deliberar la asistencia para México durante los próximos cinco años.

Deberán considerarse los siguientes puntos como factores externos, para realizar la evaluación de proyectos individuales:

(a) Promoción de la economía abierta, con motivo del ingreso en GATT en 1986; la política económica de la administración de Salinas para impulsar la transición a la economía de mercado y la privatización; así como las medidas para adaptarse a la globalización después de la firma del TLC en 1992 (en vigencia desde 1994), el ingreso en APEC en 1993. <Reducción de subsidios del Estado a través de la reforma estructural, desregulación y privatización>
(b) Privatización de empresas estatales, incluyendo la generación eléctrica y la explotación de recursos mineros (privatización en un 89% de las 2,217 empresas estatales). <Autonomía de las empresas estatales y suspensión de subsidios>
(c) Crisis económica producida inmediatamente después del inicio de la administración de Zedillo a finales de 1994, y la consecuente la política de austeridad y la promoción acelerada de reformas estructurales. <Reducción del presupuesto para el desarrollo y del presupuesto ordinario, recorte

Cuadro 3.4.4 Comparacion de Resultados Obtenidos por Principales Donadores y Organismos Internacionales, en Gastos por Tema y por Sector (1991 ~ 1998)

Ano fiscal: 88 | 89 | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 00

Situacion internacional, Relaciones exteriores de Mexico

Situacion politica, economica y social de Mexico

Firma del TLC (92)
Ingreso en APEC (93)
Ingreso en OCDE (94)
Crisis monetaria (a fines del 94)

Crecimiento economico superior a un 5% (96, 97)
Recuperacion del PIB per capita en US$4,000 (97)

Plan Nacional de Desarrollo bajo la Administracion de Salinas
(1989 ~ 1994)

A. Soberania nacional, promocion de la politica de seguridad nacional, medidas para la tendencia de internacionalizacion

1) Fortalecimiento de la defensa nacional
2) Apoyo al desarrollo nacional por la iniciativa internacional
3) Proteccion de los derechos y concesiones de las empresas mexicanas
4) Fomento de la cooperacion internacional para promover el entendimiento y el desarrollo de la comunidad internacional
5) Apoyo a la cultura mexicana para conservar la identidad nal. y destacar la presencia en la comunidad internacional

B. Fomento de la vida democratica

1) Conservacion del sistema legislativo
2) Reforma al sistema politico
3) Modernizacion del sistema de administracion publica
4) Promocion de la participacion y la cooperacion de la sociedad

C. Saneamiento economico y estabilizacion de precios

1) Estabilidad economica sustentable
2) Fomento de la inversion
3) Modernizacion del sistema economico

D. Mejora constructiva del nivel de la vida

1) Generacion del empleo productivo y de salario alto
2) Atencion a las demandas sociales importantes
3) Proteccion ambiental
4) Erradicacion de la pobreza

Senalar los sectores que sean ligados en particular con los temas de la politica

	Financiamiento Monto de la asistencia de cada donador(unidad: US$ millon)			No Reembolsable, Cooperacion Tecnica	
	BM	BID	JBIC	USAID(*)	JICA
Agricultura	1,595.50	740	0	0	28.7
Mineria e industria	2,605.00	780	0	0	40.9
Educacion	1,257.00	571.5	0	0	9.2
Salud	830	694	0	63.2	9.2
Transporte	1,487.00	680	124.3	0	20
Medio ambiente	618	100	636.5	126.3	12.6
Prevencion de desastres	0	0	0	0	10.8
Administracion publica	850	0	0	63.2	3.3
Otros	3,680.00	500	0	0	24.7
Total	12,922.50	4,065.50	760.8	252.7	159.4

Plan Nacional de Desarrollo bajo la Administracion de Zedillo
(1995-2000)

A. Fortalecimiento de la soberania nacional

1) Mejoramiento y expansion de la seguridad nacional
2) Promocion de la politica exterior mas ligada a la politica nacional

B. Fortalecimiento del sistema legislativo

1) Mejoramiento de la seguridad politica
2) Mejoramiento del sistema juridico
3) Garantia de los derechos humanos b_icos
4) Refuerzo del combate a la corrupcion

C. Fomento del desarrollo democratico

1) Reforma al sistema electoral
2) Fortalecimiento de la funcion auxiliar del gobierno federal, favorable para el desarrollo regional equitativo
3) Distribucion equilibrada de recursos humanos para los poderes ejecutivo, legislativo y judicial
4) Transferencia de las facultades del gobierno federal a los gobiernos estatales (descentralizacion)

D. Fomento del desarrollo social

1) Fortalecimiento y ampliacion de los servicios tanto de salud como de educacion
2) Satisfacer las demandas de la vivienda
3) Promocion de una politica demografica de alto grado
4) Fomento del desarrollo regional
5) Atencion especial a la poblacion de la clase social mas pobre
6) Promocion de una politica social que combata las causas estructurales de la pobreza (en particular, medidas para incrementar el empleo y los ingresos)

E. Estimulo al crecimiento economico

1) Estimulo al ahorro nacional
2) Ordenamiento de distintas condiciones favorables para la estabilidad economica
3) Promocion del uso eficiente de los recursos para el crecimiento economico
4) Introduccion de la politica ambiental

Monto total de la asistencia de cada donador entre 1995 y 1998 (unidad US$ millon)

	Financiamiento Monto de la asistencia de cada donador(unidad: US$ millon)			No Reembolsable, Cooperacion Tecnica	
	BM	BID	JBIC	USAID(*)	JICA
Agricultura	1,595.50	740	0	0	28.7
Mineria e industria	2,605.00	780	0	0	40.9
Educacion	1,257.00	571.5	0	0	9.2
Salud	830	694	0	63.2	9.2
Transporte	1,487.00	680	124.3	0	20
Medio ambiente	618	100	636.5	126.3	12.6
Prevencion de desastres	0	0	0	0	10.8
Administracion publica	850	0	0	63.2	3.3
Otros	3,680.00	500	0	0	24.7
Total	12,922.50	4,065.50	760.8	252.7	159.4

<Caracteristica>
Mientras que otros donadores se enfocan en unos sectores especificos, la JICA dispersa la cooperacion en distintos sectores dando prioridad a Mineria e Industria.

***Nota:** Se desconoce la erogacion por sector de USAID en cada ano fiscal, por lo que se aplica, por conveniencia metodologica, el porcentaje de distribucion sectorial en el monto total del periodo de 10 anos.

<Caracteristica>
BM y BID cambian su enfoque al sector Salud, mientras que JBIC y USAID continuan dandoprioridad al Medio Ambiente.
JICA sigue extendiendo la asistencia a diversos sectores, registrando una alta proporcion en Mineria e Industria.

Fuente: Trabajo realizado por la Mision de Estudio basandose en "Asistencia Oficial de Japon para el Desarrollo (libro blanco de AOD)", publicado en 1998 por el Ministerio de Asuntos Exteriores, y las entrevistas llevadas a cabo en el sitio.

del número de servidores públicos, debido a la política de austeridad>

(d) Cambio de la política económica en la administración de Zedillo, en particular, el desarrollo de las zonas rezagadas, la intensificación de las medidas para mitigar la pobreza basándose en PROGRESA/SEDESOL, el esfuerzo para mejorar la calidad de cada sector, en lugar de la expansión cuantitativa. <Cambio de enfoque, de la macroeconomía a la mesoeconomía y microeconomía>

(e) Establecimiento y fortalecimiento de la administración ambiental, caracterizado por la creación de la SEMARNAP (1995), la promulgación de la Ley General de Equilibrio Ambiental (1996), enmienda de dicha ley y la promulgación de la Ley Forestal (1997). <Consolidación de la administración ambiental bajo la administración de Zedillo>

(f) Descentración de la toma de decisión a través de la transformación del gobierno formado por un solo partido al gobierno pulular, así como la transición del sistema federal centralizado al federalismo descentralizado. <Dificultad en formar el consenso para la ejecución de proyectos y programas>

(g) La escala de la economía mexicana es muy grande, y el papel que desempeña la AOD en su economía general es sumamente limitado. <Importancia de la selección de proyectos para utilizar la AOD con mayor efectividad dentro de ese límite>

Otros puntos que deberían tomarse en cuenta para revisar la asistencia para México para los próximos cinco años, además de los señalados en este capítulo, son; la política de asistencia de Japón y los lineamientos de cooperación para México, puntos de vista de la Oficina Central de la JICA y su oficina representativa en México, la expectativa que IMEXCI tiene en la asistencia japonesa, entre otros. Estos temas serán analizados con detalle en el Capítulo 5.

Capítulo 4 Subcuadro de Evaluación de Proyectos

4.1 Flujo del Proceso y Método de Evaluación de Proyectos

4.1.1 Proyectos objeto de la evaluación

La evaluación se realizó sobre un total de 27 casos, 24 proyectos que se iniciaron después de 1988 y se concluyeron antes de 1998, y 3 programas de Aceptación de Becarios, Envío de Expertos Individuales y Envío de JOCV, como se muestra en el listado del Cuadro 1.2.1. Los proyectos individuales se clasifican en 12 casos por modalidad de cooperación; Estudio para el Desarrollo, 5 de Cooperación Técnica Tipo Proyecto, 3 de Capacitación para Terceros Países, 2 de Cooperación Financiera No Reembolsable, 1 de Envío en Equipo de Expertos y 1 de Cooperación en Investigación. Si se dividen estos proyectos por sector, son 7 en Minería e industria, 5 en Agricultura, 5 en Medio Ambiente, 3 enTransporte, 2 en Prevención de Desastres, 1 en Educación y 1 en Salud.

En este Estudio de Evaluación, primero se hace la evaluación de cada uno de los 27 proyectos y programas en forma individual. Con base en los resultados de esta "evaluación individual", se realiza la "evaluación por modalidad de cooperación" como el Estudio para el Desarrollo, Cooperación Técnica Tipo Proyecto, etc., agrupando varios proyectos que pertenecen a un mismo tipo de cooperación. De la misma manera, se realiza la "evaluación por sector" agrupando los proyectos perteneciente a un mismo sector (minería e industria, agricultura, etc.). Finalmente, con base en los resultados de estas dos evaluaciones, por modalidad de cooperación y por sector, se efectúa la calificación global para obtener la "Evaluación por País".

Actualmente, cada país u organismo internacional donador se encuentra en la etapa de esfuerzo para establecer la metodología de la Evaluación por País, y realizan los estudios pertinentes organizando el Grupo de Trabajo para la Evaluación de Cooperación bajo la dirección del Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC) de la OCDE. El Primer Taller de Evaluación por País se celebró en Viena en mayo de 1994, y la segunda sesión de dicho taller tuvo lugar en marzo de 1999, también en la misma ciudad. En este segundo taller, los países y organismos participantes intercambiaron opiniones sobre los siguientes cuatro temas relacionados con la Evaluación por País (CPE):

(1) Significado, propósito y aprovechamiento de la Evaluación por País.
(2) Método, acercamiento y criterios que se utilizan para la Evaluación por País.
(3) Identificación de los impactos, sus causas y medición.
(4) Tanto el papel real como el potencial que en el proceso de esta evaluación ha de desempeñar la cooperación entre los donadores y las naciones en vías de desarrollo, así como entre los mismos donadores.

Se entiende que con la Evaluación por País se pretende hacer más efectivo el acercamiento a la solución de

los temas de desarrollo en forma horizontal, evaluando los beneficios generados por la cooperación y los obstáculos experimentados para solucionar esos temas de desarrollo, en el supuesto de que hayan sido determinadas propiamente las políticas o planes de cooperación por país, basados en los "temas del desarrollo que se deberían solucionar en forma horizontal rebasando las fronteras de los sectores". Desde este punto de vista, la asistencia de Japón para México tradicionalmente se ha venido ejecutando por separado, por modalidad de cooperación o por sector, y parece difícil que se familiarice con el concepto de la Evaluación por País.

En este sentido, este Estudio de Evaluación se puede considerar como un intento de desarrollar un nuevo método de Evaluación por País, con el fin de que sea aplicable en la etapa en que se ponga en práctica, plenamente, el acercamiento por países bajo la iniciativa de las oficinas regionales de la JICA. Por esta razón, no se podría negar la probabilidad de que pudiera resultar en un método provisional en un período de transición, el método de evaluación por país adoptado aquí en que, como se mencionó anteriormente, se realiza la evaluación por modalidad y por sector con base en los resultados de la evaluación individual de los proyectos, para obtener la calificación general que sería la Evaluación por País.

4.1.2 Criterios de evaluación

De conformidad con los Criterios de Evaluación de la Asistencia para el Desarrollo establecidos por el DAC, en el presente Estudio de Evaluación se utilizarán los siguientes cinco criterios de evaluación aplicados en el esquema ordinario.

(1) Relevancia: Indicador para comprobar si el proyecto ha sido adecuado para los temas y políticas prioritarias del grupo o país objeto de la asistencia.
   (1) Si las metas del proyecto son adecuadas para los temas y políticas prioritarias.
   (2) Si las actividades del proyecto y los resultados obtenidos se orientan al logro de las metas.
   (3) Si las actividades del proyecto y los resultados obtenidos están generando los impactos y efectos esperados.

(2) Efectividad: Indicador para medir el nivel de logro de las metas del proyecto, o la posibilidad de que éstas sean alcanzadas.
   (1) ¿Hasta qué punto se han logrado las metas, o se puede esperar que se logren?
   (2) ¿Cuáles son los principales factores del logro o el fracaso de las metas?

(3) Eficiencia: Indicador económico para comprobar si el proyecto ha podido obtener los resultados esperados con la menor inversión de los recursos, es decir, el logro de los mejores efectos en comparación con los insumos económicos.
   (1) Si la relación entre el costo y el efecto del proyecto es alta.
   (2) Si las metas han sido alcanzadas oportunamente con los menores insumos.
   (3) Si el proyecto ha sido ejecutado con mayor eficiencia que por alguna otra alternativa.

(4) Impacto: Indicador de los efectos que el proyecto ha producido en el entorno en los aspectos técnicos, económicos, socioculturales, institucionales y ambientales. Se miden los efectos directos, indirectos y sinérgicos.
   (1) ¿Qué se produjo por la ejecución del proyecto?
   (2) ¿Qué cambio ha producido el proyecto para los beneficiarios?
   (3) ¿Cuántas personas han recibido los efectos?

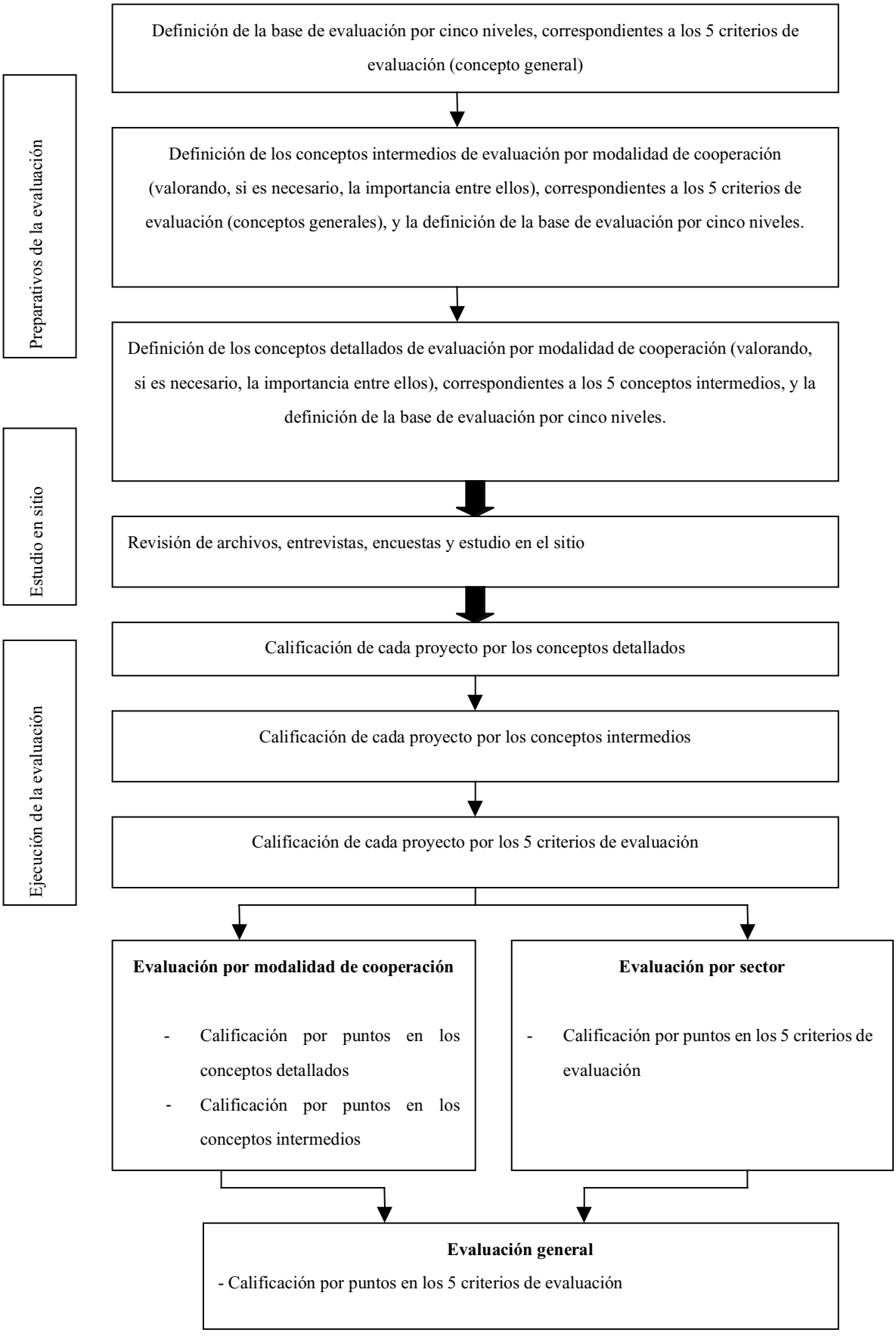
(5) Sustentabilidad: Indicador que mide el grado de desarrollo autónomo con posterioridad a la terminación del proyecto de cooperación, o los esfuerzos del grupo beneficiario del proyecto para mantener los efectos positivos.
   (1) ¿Hasta qué grado el proyecto mantiene el desarrollo autónomo después de la terminación de la cooperación?
   (2) ¿Cuáles son los principales factores que incrementan o reducen la sustentabilidad del proyecto?

Se ha manifestado en el taller de la OCDE antes mencionado que en la Evaluación por País sería recomendable agregar dos conceptos más a los cinco criterios de evaluación ya presentados; la "Consistencia" que indica el grado de complementariedad entre los diferentes componentes que se invierten para la solución de los temas de desarrollo, y la "Coherencia" que mide el grado de complementariedad entre el proyecto y los aspectos que trascienden de la cooperación, es decir, el proyecto orientado a la solución de las tareas del desarrollo frente a las relaciones entre y el donador y el organismo de contraparte, incluyendo las relaciones diplomáticas y comerciales. Sin embargo, si bien reconocemos la importancia de estos dos conceptos, la evaluación de éstos se dejará para una tarea futura, puesto que se considera muy difícil aplicarlos en la etapa actual.

4.1.3 Flujo del proceso de evaluación

Como se explicó anteriormente, en el presente Estudio de Evaluación se hizo, en primer lugar, la evaluación individual de los proyectos, y con base en los resultados obtenidos, se realizó la evaluación por modalidad de cooperación y por sector. Después, se efectuó la evaluación general de ambas, que funciona como "Evaluación por País". En la Figura 4.1.1 se esquematiza el flujo de este proceso de evaluación. En la primera etapa del trabajo realizado en Japón, se definieron los conceptos intermedios y detallados que se derivan de los cinco criterios de evaluación (conceptos generales), y se determinó la regla de calificación de cada uno. En la segunda etapa, se calificó cada proyecto por los conceptos detallados, intermedios y generales, con base en las diferentes informaciones y datos recopilados en el sitio correspondiente y de acuerdo con la regla previamente establecida. Se suman los puntos de cada proyecto y se calcula el promedio, a fin de obtener la calificación tanto por modalidad de cooperación como por sector, y de esta manera, se determina finalmente la Evaluación por País.

Figura 4.1.1 Flujo del Proceso de Evaluación



4.1.4 Procedimiento de evaluación

Los proyectos objeto de la evaluación se dividen en seis grupos; Estudio para el Desarrollo, Cooperación Técnica Tipo Proyecto, Capacitación para Terceros Países, Cooperación Financiera No Reembolsable, Envío en Equipo de Expertos, y Cooperación en Investigación. A éstos se les agregan los siguientes tres programas; Aceptación de Becarios, Envío de Expertos Individuales y Envío de Voluntarios JOCV. Se considera muy difícil aplicar los mismos conceptos de evaluación a las modalidades de cooperación tan diversificadas y por lo tanto, se decidió definir, por esquema de cooperación, los conceptos intermedios que conforman los generales, y los conceptos detallados integrantes de los intermedios. Sin embargo, dada la semejanza del contenido de proyectos entre la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, el Envío en Equipo de Expertos y la Cooperación en Investigación, se aplican los mismos conceptos intermedios y detallados en la evaluación de los mismos (para mayores detalles, véase el Anexo).

Aquí se describe el método de evaluación tomando como ejemplo un proyecto de Cooperación Técnica Tipo Proyecto (incluyendo Envío en Equipo de Expertos y Cooperación en Investigación). En el Cuadro 4.1.1 se muestran los conceptos intermedios que emanan de los conceptos generales de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto. Tomando en cuenta que la evaluación de la ”Efectividad” y el ”Impacto” tiende a perder precisión evaluatoria, se ha incorporado la evaluación concerniente a la operación y administración de los proyectos, como se presenta en el Cuadro 4.1.2, para cubrir dicha deficiencia.

Cuadro 4.1.1 Conceptos Intermedios que Componen a los Conceptos generales de Evaluación de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto

Conceptos generales	Conceptos intermedios (véase el Anexo respecto a los conceptos detallados,)
1. Efectividad	1. Nivel de logro de las metas planeadas, indicado en la Matriz de Diseño del Proyecto (PDM), etc. (o) 2. Nivel de logro de las metas según el reconocimiento de las personas involucradas
2. Relevancia	1. Satisface las necesidades de México 2. Pertinencia de la formulación del proyecto 3. Utilización de PDM de acuerdo con el taller de Manejo del Proyecto por Ciclo (PCM) 4. Comprobación de los factores externos que conduzcan a las metas del proyecto al objetivo superior
3. Eficiencia	Relación entre insumos y efectos
4. Impacto	1. Grado de manifestación del objetivo superior 2. Grado de manifestación de los efectos negativos
5. Sustentabilidad	1. Desarrollo autónomo desde el punto de vista de la organización 2. Desarrollo autónomo desde el punto de vista financiero 3. Desarrollo autónomo desde el punto de vista técnico

Cuadro 4.1.2 Conceptos Complementarios de Evaluación para Efectividad e Impacto (Operación y Administración)

Conceptos generales	Conceptos intermedios (véase el Anexo respecto a los conceptos detallados,)
1. Operación y administración	1. Comunicación entre la parte japonesa y la mexicana 2. Consulta sobre los equipos entre la parte japonesa y la mexicana 3. Planeación de acciones de rutina 4. Monitoreo
2. Relevancia de los insumos	1. Período 2. Calidad de los insumos 3. Cantidad de los insumos 4. Número de expertos por cada persona de la C/P
3. Evaluación de la organización en el momento de la ejecución del proyecto	1. Capacidad de la organización 2. Situación financiera 3. Estado de mantenimiento y operación de los equipos
4. Factores externos	Presencia de factores externos favorables y desfavorables

Cuadro 4.1.3 Base de Evaluación por Cinco Niveles de los Conceptos Generales para la Cooperación Técnica Tipo Proyecto

Concepto general	5	4	3	2	1
1. Efectividad	El nivel de logro de las metas planeadas ha sido:				
	Más del 100%	Más del 90%	Más del 80%	Más del 60%	Menos del 60%
2. Relevancia	Calificación general del proyecto revisando si éste satisface las necesidades de México; si el plan es adecuado; si la planificación ha sido participativa, y si se identifican las condiciones externas para que las metas se conduzcan a la realización del objetivo superior.				
	Muy alta	Alta	Regular	Baja	Muy baja
3. Eficiencia	Desde el punto de vista de la relación entre insumos y efectos:				
	En general, los insumos están utilizados muy efectivamente.	En general, los insumos están utilizados efectivamente.	En general, los insumos están utilizados sin desperdicio.	En general, se observa un poco de desperdicio.	En general, se observa mucho desperdicio.
4. Impacto	En relación con el objetivo superior definido en la PDM, o con lo concerniente al mismo:				
	El proyecto ha generado efectos sumamente grandes.	E proyecto ha generado efectos grandes.	El proyecto ha generado ciertos efectos.	El proyecto no ha generado efectos significativos.	E proyecto no ha generado ningún efecto.
5. Sustentabilidad	En aspectos de la organización, financieros y técnicos:				
	El organismo ejecutor ha logrado un desarrollo autónomo.	El organismo ejecutor ha logrado la autonomía.	El organismo ejecutor casi ha logrado la autonomía.	El organismo ejecutor casi no ha logrado la autonomía.	El organismo ejecutor no ha logrado la autonomía en absoluto.

Se adoptó el sistema de calificación por cinco niveles; 5 – excelente, 4 – bueno, 3 – regular, 2 – malo, 1 – muy malo. En cuanto al procedimiento de evaluación, primero se realizó la evaluación de los conceptos detallados conforme a la base de evaluación por cinco niveles previamente establecida, y luego, se sumaron los puntos obtenidos para calcular la calificación de los conceptos intermedios por cinco niveles, y finalmente se obtuvo la suma de los puntos de los conceptos intermedios para obtener la calificación general de los conceptos generales por cinco niveles. En el Cuadro 4.1.3 se resume la base de evaluación de los conceptos generales para la Cooperación Técnica Tipo Proyecto.

La confiabilidad de la evaluación de los proyectos individuales dependerá, de manera importante, de la calificación de los conceptos detallados de evaluación. En éstos se incluyen; (a) los conceptos basados en la

PDM al término del proyecto o diferentes tipos de informes, y (b) los conceptos basados en los resultados de las entrevistas o encuestas realizadas a los participantes del proyecto (ex contraparte) o los beneficiarios. Aunque una calificación tiende a ser alta cuando se basa en el juicio de los participantes, en el presente Estudio de Evaluación se incorporó parcialmente la evaluación por los mismos participantes, con el fin de evitar que la evaluación incurra en un juicio unilateral de esta Misión de Estudio. Sin embargo, en tal caso siempre se ha procurado que las respuestas hechas por los participantes de los proyectos estén plenamente fundamentadas y, cuando no lo están, que se les vuelva a pedir que hagan una nueva evaluación, a fin de aumentar la confiabilidad de los resultados. Por otro lado, se ha tomado en cuenta también que cuando la evaluación es realizada por varios miembros de esta Misión de Estudio, a pesar de aplicarse los mismos criterios de evaluación, es posible que se refleje cierta "rigurosidad o generosidad" dependiendo de la persona. Como una medida de prevención, se asignó un responsable de evaluación para cada modalidad de cooperación, de manera que se aplicaran los mismos criterios en una modalidad.

La "Base de Calificación por Cinco Niveles Relativa a los Conceptos Generales de Evaluación" para diferentes esquemas de cooperación, excepto la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, se muestra en Información Anexa.

4.1.5 Método de ejecución del estudio de evaluación

Se realizaron las entrevistas y encuestas sobre 24 proyectos y 3 programas, Aceptación de becarios, Envío de expertos y Envío de JOCV; esto es, 27 casos en total (véase Anexos). Las entrevistas fueron efectuadas para todos los proyectos de Cooperación Técnica Tipo Proyecto, y casi a la mitad (11) de los de Estudio para el Desarrollo y de Cooperación Financiera No Reembolsable, mientras que las encuestas fueron realizadas sobre todos los proyectos y programas. En el Cuadro 4.1.5 se muestran los resultados de este estudio. Conforme al estado de realización del estudio, los 27 casos se clasifican en los siguientes tres grupos:

Grupo A:	El estudio incluyó las entrevistas y encuestas, así como la revisión de los archivos.
Grupo B:	El estudio no incluyó las entrevistas, sino sólo la revisión de los archivos y las encuestas a cualquiera de las dos partes, la japoneses o la mexicana.
Grupo C:	Sólo se revisaron los archivos, sin que se realizaran ni las entrevistas ni las encuestas

El período del estudio en sitio fue sólo de cuatro semanas y, por lo tanto, se generó una dispersión de precisión entre los datos evaluados dependiendo de los proyectos.

(1)	Ejecución de entrevistas al organismo ejecutor	11 de los 24 proyectos
(2)	Ejecución de entrevistas a los beneficiarios	Sólo algunos proyectos
(3)	Ejecución de encuestas a los becarios	52 de un total de 1,539 becarios

Cuadro 4.1.4 Estado de Realización de Entrevistas y Encuestas, y

Clasificación de los Proyectos

Sector	Esquema de cooperación	Proyectos	Entre-vistas	Encuestas		Grupo (Nota 1)
				Japón	México	
Agricultura	Coop. Técnica Tipo Proyecto	Desarrollo Agrícola en Zonas Aridas	Sí	Sí	Sí	A
	Envío en Equipo de Expertos	Tecnología Básica de Sericicultura	No	Sí	Sí	B
	Coop. en Investigación	Uso Eficiente del Agua Residual para el Sector Agrícola	No	Sí	No	B
	Estudio para el Desarrollo	Desarrollo Integral del Sector Agropecuario en la Costa de Jalisco	No	Sí	No	B
	Coop. Financiera No Reembolsable	Centro de Estudio e Investigación Pesquera	No	Sí	No	B
Minería e Industria	Coop. Técnica Tipo Proyecto	Tecnología de Operación de Plantas de Beneficio de Mineraes	Sí	Sí	Sí	A
	Estudio para el Desarrollo	Modernización de Plantas de Beneficio de la CFM	No	No	No	C
	Estudio para el Desarrollo	Estudio de Factibilidad de la Rehabilitación de la Planta Hidroeléctrica en Mazatepec	Sí	Sí	Sí	A
	Estudio para el Desarrollo	Estudio de Plan Maestro para la Promoción de Industrias de Soporte	Sí	Sí	Sí	A
	Estudio para el Desarrollo	Exploración Mineral en Área de Campo Seco	No	Sí	Sí	B
	Capacitación para Terceros Países	Curso de Ingeniería de Transmisión Digital	No	No	Sí	B
	Capacitación para Terceros Países	Curso de Procesamiento de Minerales y Tecnología Analítica	No	Sí	No	B
Educación	Coop. Técnica Tipo Proyecto	Centro de Entrenamiento de la Televisión Educativa	Sí	Sí	Sí	A
Salud	Coop. Técnica Tipo Proyecto	Planificación Familiar y Salud Materno Infantil	Sí	Sí	Sí	A
Transporte	Estudio para el Desarrollo	Programa de Mejoramiento de los Puertos del Pacífico	No	Sí	No	B
	Estudio para el Desarrollo	Estudio para la Formulación de Estrategias de Desarrollo y Promoción para Destinos Turísticos Seleccionados	Sí	Sí	Sí	A
	Capacitación para Terceros Países	Ingeniería Hidráulica Portuaria	No	No	Sí	B
Medio Ambiente	Estudio para el Desarrollo	Plan para Control de la Contaminación atmosférica en el Distrito Federal	No	Sí	No	B
	Estudio para el Desarrollo	Plan para Control de la Contaminación Atmosférica de Fuentes Fijas	No	Sí	No	B
	Estudio para el Desarrollo	Estudio del Impacto de las Actividades Mineras en el Medio Ambiente y las Medidas para su Mejoramiento	No	Sí	No	B
	Estudio para el Desarrollo	Estudio sobre Tecnologías de Combustión del Aire de Fuentes Estacionarias	Sí	Sí	Sí	A
	Estudio para el Desarrollo	Estudio de Viabilidad sobre el Tratamiento de Aguas Residuales en el D.F.	Sí	Sí	Sí	A
Prevención de Desastres	Coop. Técnica Tipo Proyecto	Prevención de Desastres Sísmicos	Sí	Sí	Sí	A
	Coop. Financiera No-Reembolsable	Centro de Prevención de Desastres Sísmicos	Sí	Sí	Sí	A
	Envío de Expertos Individuales	Desde el envío de ´88 hasta el retorno en ’97: 54 expertos enviados a largo plazo	No	20 (Nota 2)	7	-
	Envío de Jóvenes Voluntarios	Desde el primer equipo de voluntarios de ’94 hasta el tercer equipo de ’96: 23 voluntarios	No	6	20	-
	Aceptación de becarios		No	-	31	-

Nota 1 Grupos A Entrevistas realizadas y encuestas recuperadas

B Sin entrevistas, sólo las entrevistas a cualquiera de las dos partes, la japonesa o la mexicana, cuyas respuestas han sido recuperadas.

C Sin entrevistas ni encuestas.

Nota 2 Para las tres modalidades de cooperación, Envío de expertos individuales, Envío de Voluntarios JOCV y Aceptación de becarios, se anotó el número de encuestas recuperadas.

En cuanto al (a) Perfil de cada uno de los 24 proyectos, (b) Resumen de los Resultados de la Evaluación, y (c) Hojas de análisis evaluatorio de cada proyecto, sírvase ver Anexos. En cuanto a los programas de Aceptación de becarios, Envío de voluntarios JOCV, no se efectuó la evaluación de cada curso o envío en cada proyecto, sino la actividad de cada modalidad de cooperación en conjunto (véase el inciso 4.2).

El objetivo final de este informe no reside en la evaluación de los proyectos individuales, sino que dicha evaluación se ubica como un proceso para realizar la evaluación por modalidad y por sector. Por consiguiente, se da a conocer los proyectos individuales como muestra 1, muestra 2, y así sucesivamente, en vez de ser presentados por sus propios títulos.

4.1.6 Explicación complementaria sobre la evaluación del Impacto

Se miden los impactos producidos en el entorno por la implementación del proyecto. ¿Qué alcance se le va a aplicar al entorno? ¿Cómo debería medirse el impacto en cada alcance? ¿Cómo debería evaluarse allí el grado de contribución de cada proyecto? De los cinco criterios de evaluación, tal vez sea el concepto más difícil de calificar con objetividad. En efecto, en el ya mencionado Taller de Evaluación por País celebrado por OCDE, la discusión se centró en “cómo interpretar el impacto, cómo medir el grado de contribución, y cómo cuantificarlo”. En dicho taller se propusieron dos métodos para la Evaluación por País; (a) el método simple en que se omite el impacto de los cinco criterios de evaluación; (b) el método completo en que se efectúa la evaluación de los cinco conceptos, incluyendo el impacto.

La evaluación postproyecto que se ha venido realizando hasta ahora en Japón, se ha intentado realizar una valoración cualitativa en muchos casos, procurando evitar el método de calificación con puntos o cuantificación. Sin embargo, una evaluación cualitativa tiene la desventaja de que una tercera persona no puede juzgar fácilmente si un proyecto ha sido bueno o no. Por lo tanto, en el presente Estudio de Evaluación se intentó aplicar el método de evaluación por cinco niveles para cuantificar el impacto dentro de lo posible, preparando un cuadro general de evaluación sistemático, tomando en cuenta distintos instrumentos como los datos existentes, resultados de las entrevistas y encuestas, y haciendo una comparación en forma relativa y horizontal entre los resultados de la evaluación de cada proyecto. Sin embargo, con el fin de evitar una cuantificación forzada, se dejó la opción de “evaluación imposible” para cuando fuera difícil realizar una evaluación objetiva. Abajo se describirá el método de evaluación del impacto adoptado en este Estudio de Evaluación.

En primer lugar, se determinó la base de evaluación por la escala de cinco puntos (en función dels objetivo superior definido en la MDP)

"5" Se manifestaron efectos sumamente importantes.

"4" Se manifestaron efectos importantes.

"3" Se manifestaron efectos hasta cierto punto (término medio).

"2" No se manifestaron efectos importantes.

"1" No se manifiesta ningún efecto.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que para el impacto, a diferencia de otros cuatro criterios, no se definieron los conceptos intermedios ni detallados, sino que se evaluó sólo por los conceptos generales, lo que hace que los resultados dependan considerablemente de la subjetividad del responsable de evaluación. Por otro lado, para una evaluación relativa basada en la comparación de los impactos de varios proyectos, no queda claro cómo determinar el "promedio" en la evaluación por cinco niveles. Como una medida para disminuir los problemas, en el caso de las tres modalidades Cooperación Técnica Tipo Proyecto, Estudio para el Desarrollo y Cooperación Financiera No Reembolsable cuyos insumos son de gran envergadura, se intentó evaluar los impactos de conformidad con el siguiente procedimiento.

Se supone que el impacto es producto de la multiplicación de la "población beneficiaria actual y futura (número de beneficiarios finales)" por el "beneficio por cada persona". Es necesario tomar en cuenta la relación entre la magnitud del impacto y el volumen de los insumos, por lo que se ha definido por 300 millones de yenes el promedio de los insumos de los proyectos pertenecientes a los mencionadas tres modalidades de cooperación, tomando como referencia los resultados reales arrojados en el pasado * (véase la nota inferior). Se compararon este monto de referencia con el volumen del impacto calculado de la manera arriba mencionada, y si los proyectos arrojan cifras similares al monto de referencia, se califican con "3" en la evaluación por 5 puntos. Como una referencia concreta, serviría un caso en que los beneficiarios son 10 mil (100 mil en 10 años) con un beneficio de 3,000 yenes (US$30, aproximadamente) por cada persona.

*(Nota) Con base en los datos de la JICA, el promedio de insumos en los proyectos objeto de la evaluación es como sigue:

Estudio para el Desarrollo: 300 millones de yenes

Cooperación Financiera No Reembolsable: 900 millones de yenes

Cooperación Técnica Tipo Proyecto: de 1,000 a 1,100 millones de yenes

Procedimiento de la evaluación del impacto:

Paso 1

Respecto al número de beneficiarios directos de un proyecto, se califica por tres niveles conforme a la siguiente base:

3: Elevado (el total de los beneficiarios en los próximos diez años será evidentemente mayor de 100 mil personas)

2: Relativamente elevado (el total de los beneficiarios en los próximos diez años será alrededor de 100 mil personas)

1: Reducido (el total de los beneficiaris en los próximos diez años será evidentemente menor de 100 mil personas)

* Nota 1: Se presume que los efectos de un proyecto se manifiestan en un término de diez años. Un total de 100 mil beneficiarios en los próximos diez años se traduce en 10 mil al año.
* Nota 2: Si bien es cierto que el monto del futuro beneficio se debería calcular al valor actual, se presume que éste será compensado con el incremento constante del número de beneficiarios.

Paso 2

Respecto al monto del beneficio anual por persona, se califica por tres niveles conforme a la siguiente base:

3: Elevado (es evidentemente mayor de US$30 por persona)
2: Relativamente elevado (es alrededor de US$30 por persona)
1: Reducido (es evidentemente menor de US$30 por persona)
* Nota: US$30 equivale aproximadamente a un 1.5% del ingreso medio anual de US$2,000 (18% del ingreso mensual) de los estados del centro y del sur del país, donde el índice de marginalidad es alto.

Paso 3

Con base en los puntos obtenidos en los Pasos 1 y 2, se realiza la calificación por cinco niveles (correspondiente a la base de evaluación por cinco niveles mencionada al principio), utilizando la siguiente matriz (la cifra correspondiente a la intersección de los ejes vertical y horizontal).

Población beneficiaria			
3	3	4	5
2	2	3	4
1	1	2	3
	1	2	3

Beneficio por persona

Paso 4

Entre los proyectos, se hace la comparación de los puntos obtenidos en el Paso 3, y se revisan las informaciones complementarias para realizar el reajuste necesario.

Paso 5

Se evalúa por tres niveles el grado de contribución del proyecto en cuestión al impacto verificado en el Paso 4.

3: Alto (el proyecto contribuyó considerablemente a la manifestación del impacto)
2: Relativamente alto (el proyecto tuvo un cierto grado de contribución en la manifestación del impacto, el cual no se puede ignorar)
1: Bajo (el proyecto no tuvo más que una pequeña contribución en la manifestación del impacto)

Paso 6

Las calificaciones obtenidas en el Paso 4 se cotejan con las calificaciones del Paso 5, para ser corregidas con base en los siguientes puntos, lo cual funcionará como la calificación final del impacto por cinco

niveles.

Si la calificación del Paso 5 es de 3 puntos:

No se corregirá la calificación obtenida en el Paso 4.

Si la calificación del Paso 5 es de 2 puntos:

Se restará 1 punto de la calificación obtenida en el Paso 4.

Si la calificación del Paso 5 es de 1 punto:

Se restará 2 puntos de la calificación obtenida en el Paso 4.

En Información Anexa 4 titulada "Listado de Corrección de la Evaluación de Impactos en la Evaluación por País – México", se muestra la calificación del Impacto según el procedimiento anterior. Al observar algunos casos concretos, se puede mencionar el proyecto de "Planificación Familiar y Salud Materno Infantil en México" (Cooperación Técnica Tipo Proyecto) ejecutada en el sector salud, como un ejemplo que tiene un gran número de beneficiarios. En este caso, el proyecto ha sido calificado con 2 en la escala de 3, por rebasar el nivel de 10 mil beneficiarios, y en términos del monto del beneficio por persona ha obtenido 3 en la escala de 3. Como resultado de ello, la calificación final ha sido 4 de los 5 niveles, sin tener un factor de corrección, por lo que ésta funciona como la calificación del impacto de este proyecto. Como un ejemplo contrario a éste, el proyecto de "Desarrollo Agrícola en Zonas Aridas" (Cooperación Técnica Tipo Proyecto) del sector agrícola, ha tenido un número de beneficiarios muy bajo. En este caso, aunque se ha desarrollado cierto tipo de tecnología agrícola, su difusión no ha sido suficiente por falta de la capacidad financiera de los agricultores para introducirla, a causa de la deficiencia del sistema de difusión. Como consecuencia, ha sido limitado tanto el número de beneficiarios como el monto del beneficio por persona, y el impacto del proyecto queda en "1.5", una cifra muy baja.

Los impactos pueden variar tanto en su forma (efectos directos, indirectos, sinérgicos, etc.) como en su intensidad, lo que hace sumamente difícil cuantificar cada uno de ellos. Por lo tanto, hay que tomar en consideración los siguientes puntos para interpretar la calificación del impacto obtenida en el procedimiento anterior.

(a) En este Estudio de Evaluación, el estudio sobre el impacto no ha sido suficiente. El seguimiento o estudio de los beneficiarios también ha sido muy limitado, por lo que no se podría decir que hayan sido suficientes los datos utilizados para la evaluación, ni la precisión de la misma.
(b) El procedimiento de la evaluación podría considerarse algo arbitrario, en particular los Pasos 1 y 2. Además, la corrección de las calificaciones efectuada en los Pasos 5 y 6, debería haber sido realizada en los Pasos 1 y 2 que corresponden a la evaluación del impacto del proyecto. De esta manera, aún falta mucho por mejorar desde el punto de vista metodológica.
(c) En el caso del Estudio para el Desarrollo, por su naturaleza, casi no genera impacto social antes de la ejecución de los proyectos y, por eso, no puede tener una calificación alta en cuanto al impacto. Por lo tanto, la calificación de 3 en el Estudio para el Desarrollo no puede tener el mismo valor que la 3 de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto. Si el Estudio para el Desarrollo se ejecuta y produce impactos o no, depende significativamente de las condiciones del entorno. Por consiguiente, para evaluar el

impacto en el Estudio para el Desarrollo será necesario considerar el entorno y la pertinencia del proyecto, entre otros.

(d) De los impactos producidos por la ejecución de un proyecto, algunos son cuantitativos pero otros son cualitativos que no pueden ser cuantificados. Cómo medir estos últimos será una tarea por resolver en el futuro.

4.2 Evaluación por Modalidad de Cooperación

La evaluación por modalidad de cooperación se basó en los resultados de la evaluación de proyectos individuales. En otras palabras, los proyectos han sido clasificados en siete modalidades de cooperación como se muestra en el Cuadro 4.2.1, y se promedian las calificaciones que los proyectos individuales de cada modalidad obtienen según los cinco criterios de evaluación (conceptos generales, conceptos intermedios que derivan de los generales, y conceptos detallados que emanan de los intermedios), cuyo resultado se considera como la evaluación por modalidad de cooperación. En el Cuadro 4.2.1 se muestran los resultados. Cabe recordar que en el caso de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, la Cooperación Financiera No Reembolsable y el Estudio para el Desarrollo, se reflejaron en los resultados de la evaluación sólo aquellos proyectos en que se hicieron las entrevistas (Grupo A), quedando fuera de la evaluación los proyectos que no disponían de suficientes informaciones, como es el caso de los Grupos B y C.

Cuadro 4.2.1 Evaluación por Esquema de Cooperación

Modalidad	Efectividad.	Relevancia	Eficiencia	Impacto	Sustentabilidad	Promedio	Grupo
Coop. Técnica Tipo Proyecto (Nota 1)	3.9	2.8	2.8	3.1	3.8	3.3	A
Capacitación para Terceros Países	3.7	4.2	3.5	4.7	4.4	4.1	B
Coop. Financiera No Reembolsable (Nota 2.)	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 voluntarios JOCV	3.5	3.5	3.3	3.2		3.4	B
Calificación general	3.8	3.7	3.6	3.6	4,2	3.8	

Nota 1. La “Cooperación Técnica Tipo Proyecto” incluye también el Envío en Equipo de Expertos y la Cooperación en Investigación.

Nota 2. De los dos proyectos de Cooperación Financiera No Reembolsable, sólo se evaluó uno.

Nota 3. El Estudio para el Desarrollo y el Envío de Expertos no fueron tomados en cuenta en el cálculo del “promedio” de la Sustentabilidad, por casi no influir en el desarrollo autónomo de los organismos ejecutores.

El promedio de los cinco criterios que comprende todas las modalidades de cooperación es relativamente alto con 3.8 puntos. También es alto, con 3.6 puntos, el Impacto que significa el logro final de la cooperación. Sin embargo, al analizarse por separado las modalidades de cooperación, se observa una marcada diferencia entre ellas. Por ejemplo, el promedio de los cinco criterios de evaluación en cada una de

las modalidades de Capacitación para Terceros Países, Cooperación Financiera no Reembolsable, Aceptación de Becarios y Envío de Expertos, es superior a 3.7, y el de Impacto también es alto, con más de 3.9. Sin embargo, en cuanto a las modalidades que requieren de un elevado monto de insumos por cada proyecto, es decir, la Cooperación Técnica y el Estudio para el Desarrollo, se han registrado bajas calificaciones en Impacto, con 3.1 y 2.1, respectivamente, lo que ha afectado a la calificación general. Por lo que se refiere al Envío de Voluntarios JOCV, el promedio de los cinco criterios es de 3.4 y el impacto de 3.2, cifras relativamente bajas en comparación con otras modalidades de cooperación. Esto se debe principalmente a que los puestos asignados no son apropiados para las áreas de especialidad de los voluntarios, o a la falta de comprensión hacia la actividad de los voluntarios en los organismos a los que se les envía.

El Impacto es relativamente bajo en de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, debido a que la "Sustentabilidad" es baja, cuya causa, a su vez, es la limitada extensión en la que se realizó el análisis para la formulación de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto. El hecho de que el Estudio para el Desarrollo haya arrojado un resultado bajo, indica que al término del estudio no se implementó el proyecto propuesto. Se podría considerar que tienen que ver con esto la política y la administración financiera de México, esto es, el cambio del gobierno, las reformas estructurales, la crisis económica, entre otros.

Lo que se podría sugerir basándose en los resultados de la evaluación por modalidad de cooperación, sería elevar el impacto general combinando las modalidades con alta calificación con aquellas con baja calificación en el Impacto. Salvo el programa de Capacitación para Terceros Países que busca extender los beneficios 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 que han tenido impactos bajos, para ligarlos con las modalidades que han logrado impactos altos como Cooperación Financiera no Reembolsable, Aceptación de Becarios, Envío de Expertos. Después de la terminación de la Cooperación Técnica y el Estudio para el Desarrollo, sería aconsejable darles un apoyo con la Aceptación de Becarios o Envío de Expertos, según las necesidades. Además, como medio para aumentar los efectos del Envío de Voluntarios JOCV, se podría considerar la coordinación entre éste y el Envío de Expertos.

Abajo se resumirán los resultados de la evaluación en las siete modalidades de cooperación.

4.2.1 Cooperación Técnica Tipo Proyecto (se incluyen el Envío en Equipo de Expertos y la Cooperación en Investigación)

En esta modalidad de cooperación, se han iniciado o concluido siete proyectos durante el período objeto del estudio. En el Cuadro 4.2.2 se describen tanto el perfil como el método de estudio de cada uno de los siete proyectos.

Cuadro 4.2.2 Proyectos de Cooperación Técnica tipo Proyecto

(Incluyendo el Envío en Equipos de Expertos y la Cooperación en Investigación)

Título del proyecto	Sector	Modalidad	Tipo	Método de estudio	Grupo
1. Desarrollo Agrícola en Zonas Aridas	Agricultura	Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Desarrollo tecnológico, difusión	Entrevistas y encuestas	A
2. Tecnología de Operación de Plantas de Beneficio de Minerales	Minería e industria	Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Transferencia de tecnología, difusión	Entrevistas y encuestas	A
3. Centro de Entrenamiento de Televisión Educativa	Educación	Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Transferencia de tecnología, difusión	Entrevistas y encuestas	A
4. Planificación Familiar y Salud Materno Infantil	Salud	Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Transferencia de tecnología, práctica	Entrevistas y encuestas	A
5. Prevención de Desastres Sísmicos	Prevención de Desastres	Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Desarrollo tecnológico, difusión	Entrevistas y encuestas	A
6. Tecnología Básica de Sericicultura	Agricultura	Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Desarrollo tecnológico	Sólo encuestas	B
7. Uso Eficiente del Agua Residual para el Sector Agrícola	Agricultura	Cooperación en Investigación	Desarrollo tecnológico	Sólo encuestas	B

El Grupo A corresponde a cinco proyectos de los que se efectuaron las entrevistas y encuestas, mientras que el Grupo B incluye dos proyectos de los que sólo se efectuaron las encuestas. Si bien no se observa una gran diferencia de calificación entre los Grupos A y B, la precisión de evaluación es más alta en el Grupo A que en el B, por lo que la evaluación de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto fue efectuada basándose en los proyectos del Grupo A. Los resultados de la calificación general de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto se muestran en el Cuadro 4.2.3.

Cuadro 4.2.3 Evaluación por Modalidad de Cooperación

(Cooperación Técnica Tipo Proyecto)

	Modalidad	Grupo	Promedio	Efectividad	Relevancia	Eficiencia	Impacto	Sustentabilidad
Calificación general			3.3	3.9	2.8	2.8	3.1	3.8
Muestra 1	Coop. Técnica Tipo Proyecto	A	2.4	3.0	1.8	2.0	1.5	3.6
Muestra 2	Coop. Técnica Tipo Proyecto	A	3.1	4.5	3.1	2.5	2.0	3.2
Muestra 3	Coop. Técnica Tipo Proyecto	A	4.0	5.0	3.0	4.0	4.0	4.2
Muestra 4	Coop. Técnica Tipo Proyecto	A	3.3	3.0	3.0	3.0	4.0	3.7
Muestra 5	Coop. Técnica Tipo Proyecto	A	3.6	4.0	3.3	2.5	4.0	4.3
Muestra 6	Envío en Equipo de Expertos	B	3.1	3.5	2.3	4.0	2.0	3.6
Muestra 7	Cooperación en Investigación	B	2.7	4.0	1.9	3.0	2.0	2.4

(1) Efectividad: El promedio de la calificación por escala de 5 de los cinco proyectos ha sido elevado con “3.9”. Esto se traduce en un alto nivel de logro “superior a un 90%” de las metas del proyecto. Sin embargo, en realidad, hay que tomar en cuenta que pocos proyectos de esta modalidad tienen metas claras, y en la evaluación se consideraron las metas cualitativas indicadas en la MDP o en el Plan Maestro, así como la autoevaluación de las personas involucradas en el proyecto (expertos y C/P), por lo que hay posibilidad de que la calificación sea ligeramente más alta de lo que en realidad valdría. En todo caso, se puede decir que la Efectividad de los proyectos ha sido satisfactoria, aunque se deja un margen para mejorar la definición de las metas. Al analizarse por separado los proyectos, la calificación se distribuye entre 3.0 a 5.0 y se observa una gran diferencia entre los proyectos.. En cuanto a la contribución de los expertos japoneses para mejorar la calidad de C/P (nivel técnico, capacidad, etc.), ha tenido una calificación alta con “4.3” en la escala de 5, lo que indica que la transferencia de tecnología ha sido exitosa.

(2) Relevancia: El promedio de la relevancia ha sido regular con “2.8” puntos, pero es muy bajo en comparación con la Efectividad. Este criterio consta de cuatro conceptos intermedios que son; 1) La importancia del proyecto para México, y el grado de satisfacción de las necesidades; 2) ¿Ha sido adecuada la planeación?; 3) ¿En qué grado se utiliza el método PCM?; 4) ¿En qué grado se han identificado previamente las condiciones externas que conduzcan la efectividad del proyecto al cumplimiento del objetivo superior? Las calificaciones de estos cuatro conceptos intermedios son 3.9 (satisface las necesidades), 2.9 (la planeación es adecuada, en general), 1.8 (no se utiliza suficientemente el método PCM) y 2.7 (no se identifican suficientemente las condiciones externas), respectivamente. Es lógico que el nivel de aprovechamiento del método PCM es bajo, puesto que muchos de los proyectos fueron iniciados con anterioridad a la introducción de este método por JICA.
Sin embargo, la baja calificación con 2.7 en la identificación de las condiciones externas, indica que no se consideró suficientemente el desarrollo autónomo posterior al cumplimiento de las metas de los proyectos, y sería menester mejorar este aspecto. Esto puede haber sido una de las causas por la que los impactos no se han manifestado debidamente, a pesar de que la efectividad de los proyectos ha sido alta. Al analizarse los proyectos por separado, se distribuye entre 1.8 y 3.3 puntos, y el proyecto calificado con 1.8 hace que baje el promedio general.

(3) Eficiencia: Normalmente la eficiencia de un proyecto se mide por la proporción de insumos y productos (efectos); no obstante, no es fácil conocer exactamente esta relación, lo que obliga a evaluar si han sido adecuados los insumos en cuanto a la duración, la calidad y el volumen, sobre los presuntos productos. Al respecto, se hicieron encuestas y entrevistas al personal de C/P, pero éste tiende a ser sensible a la falta y no al exceso de insumos o duración, por lo cual no se podría decir que la eficiencia se haya puesto en relieve. Por consiguiente, se intentó evaluar también desde otro punto de vista más generalizado; “¿Ha sido realmente necesaria una duración de cooperación de cinco años?” La eficiencia, medida desde este punto de vista, obtuvo un promedio de 2.8 puntos que significa un nivel aprobado a duras penas. Al analizarse los proyectos por separado, las calificaciones se dispersan entre 2.0 y 4.0 puntos. Lo que ha hecho que bajen las calificaciones es el tiempo

innecesario de cooperación, o la inevitabilidad imprecisa de prolongar la duración en algunos proyectos. Una de las soluciones para mejorar la eficiencia es aprovechar al máximo la duración de la cooperación y concluirla dentro del plazo establecido.

(4) Impacto: El promedio del Impacto es de "3.1" que representa un nivel de término medio, sin que se pueda decir que los proyectos hayan producido los efectos inicialmente esperados. Al observarse los productos por separado, las calificaciones se dispersan en una gama amplia entre 1.5 y 4.0 puntos, cuya causa reside en dos proyectos que tuvieron puntos bajos. Esto se debe a que una serie de factores externos desfavorables impidieron que se manifestaran los impactos. Se podría decir que se trata de un caso producido por la deficiencia de la verificación de las condiciones externas.

(5) Sustentabilidad: El promedio de la Sustentabilidad es relativamente alto con "3.8". Esto indica que los organismos ejecutores de los proyectos han logrado un desarrollo independiente desde el punto de vista operativo-administrativo, financiero, técnico, etc. Respecto al aspecto financiero, para obtener 5 ó 4 puntos hay que satisfacer la condición de "tener recursos propios", que resultaría difícil para las instituciones públicas. Tomando esto en consideración, el promedio aquí obtenido es considerado bastante alto. Al analizarse los proyectos por separado, la calificación es relativamente alta oscilando entre 3.2 y 4.3.

[Calificación General de la Cooperación Técnica tipo Proyecto]
La calificación general es de "3.3" puntos. Sin embargo, se observa cierta dispersión entre los conceptos; la Efectividad y la Sustentabilidad son satisfactorias, pero en cuanto a la Relevancia, la Eficiencia y e lImpacto, quedan muchos puntos que mejorar. Tomando el Impacto como el objetivo final, se puede elaborar el proceso de su manifestación utilizando los demás criterios de evaluación, como el diagrama que se inserta posteriormente. Por los insumos apropiados (4.0 puntos) y la operación y administración casi adecuada (4.0), se ha logrado una efectividad alta (3.9). En cambio, la falta de verificación de las condiciones externas (2.7) y la presencia de los factores externos restrictivos (-0.4) han afectado considerablemente a la manifestación de los impactos.

4.2.2 Capacitación para Terceros Países

En esta modalidad de cooperación, fueron ejecutados tres proyectos durante el período del estudio. En el Cuadro 4.2.4 se describen el perfil y los instrumentos de estudio de cada uno de ellos.

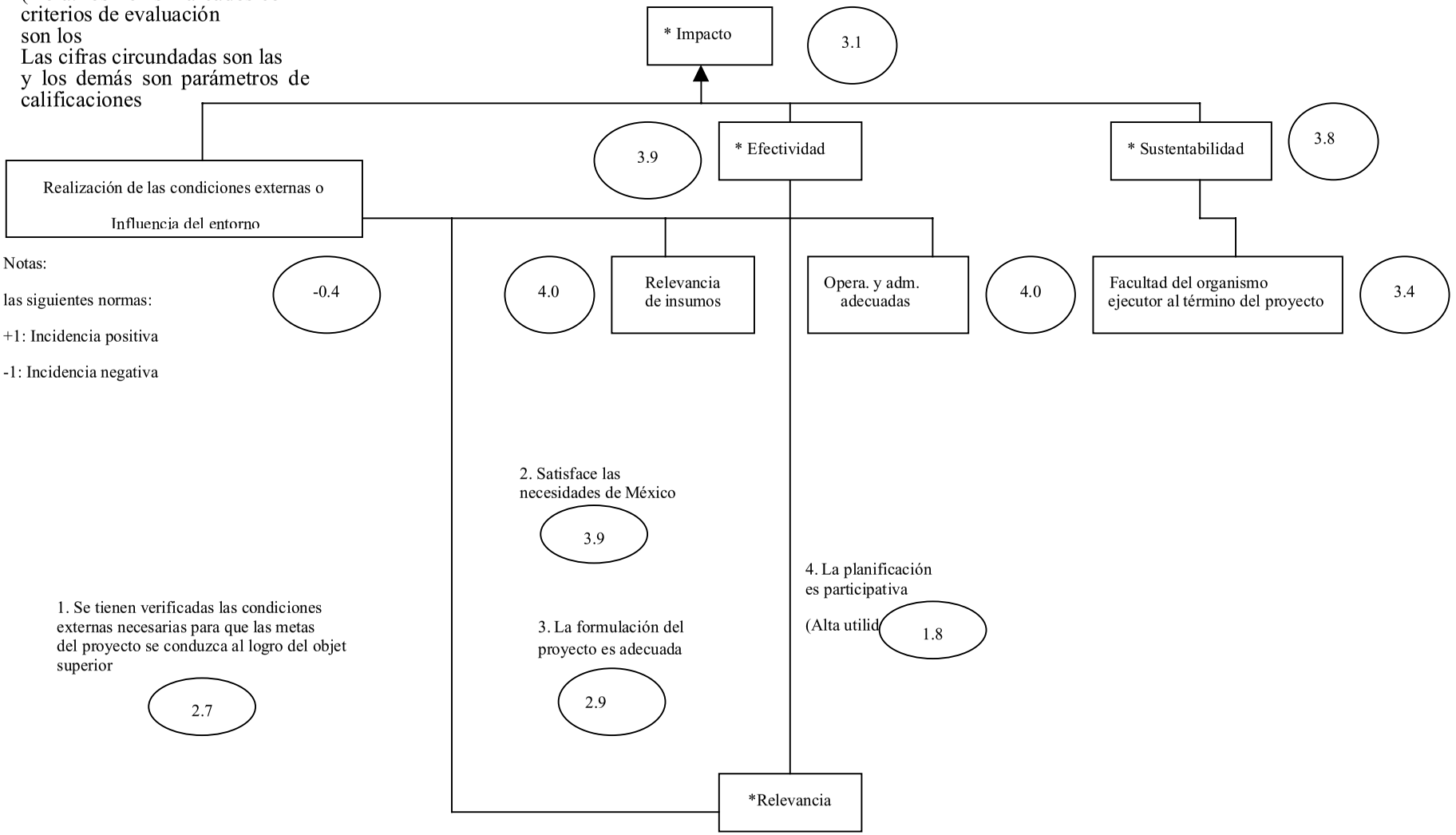
Cuadro 4.2.4 Proyectos de Capacitación para Terceros Países

Título del proyecto	Sector	Duración del curso, número de países participantes	Instrumento de estudio	Grupo
Ingeniería de Transmisión Digital	Minería e industria	Unos 50 días, 16 países	Informe del estudio de evaluación al término del proyecto, y análisis de encuestas	B
Procesamiento de Minerales y Tecnología Analítica	Minería e industria	9 semanas, 14 países	Idem	
Ingeniería Hidráulica Portuaria	Transporte	Unas 5 semanas, 13 países en total	Idem	

El análisis y la evaluación de estos tres proyectos se basaron en el informe del estudio de evaluación al término del proyecto, así como los resultados de las encuestas (enviadas a los expertos de la parte japonesa y a los organismos ejecutores de la parte mexicana). Sin embargo, sólo en el curso de Ingeniería Hidráulica Portuaria se ha podido recuperar las respuestas de ambas partes. No se efectuaron encuestas a los participantes de los cursos. Por consiguiente, la evaluación de esta modalidad de cooperación se basa en unos datos limitados, y de los cinco criterios de evaluación, la evaluación del impacto, en particular, puede tener cierta deficiencia.

Interrelación de los criterios de Cooperación técnica tipo proyecto evaluación

(Nota: los ítems marcados con * criterios de evaluación
son los
Las cifras circundadas son las
y los demás son parámetros de
calificaciones



Notas:

las siguientes normas:

+1: Incidencia positiva

-1: Incidencia negativa

Cuadro 4.2.5 Evaluación por Modalidad de Cooperación
(Capacitación para terceros países)

	Modalidad	Grupo	Promedio	Efectividad	Relevancia	Eficiencia	Impacto	Sustentabilidad
Calificación general			4.1	3.7	4.2	3.5	4.7	4.4
Muestra 1	C. Terceros Países	B	-	4.0	4.0	4.0	-	3.9
Muestra 2	C. Terceros Países	B	-	3.0	3.8	2.5	-	-
Muestra 3	C. Terceros Países	B	4.5	4.0	4.8	4.0	4.7	4.8

(1) Efectividad: El promedio de las calificaciones de la Efectividad en función de las metas propuestas inicialmente, la autoevaluación de la C/P y el grado de satisfacción de los becarios, ha sido de "3.7" en la escala de 5 puntos, que es un nivel relativamente alto. Dos de los proyectos individuales han obtenido 4.0 puntos.

(2) Relevancia: Ha sido de "4.2" puntos, un nivel satisfactorio, el promedio de las calificaciones de Relevancia vista en términos de; 1) Satisface las necesidades de México, y 2) Pertinencia de la planeación de los cursos de capacitación. La calificación a nivel de cada proyecto también ha sido bastante alta, porque aun la más baja ha sido de 3.8.

(3) Eficiencia: La relación entre los insumos y los efectos ha tenido una calificación relativamente alta con "3.5" puntos. A nivel de cada proyecto, dos han obtenido 4.0 puntos, pero hubo uno con sólo 2.5 puntos, obligando que baje el promedio de todos los proyectos.

(4) Impacto: Sólo de un proyecto se han podido recuperar las encuestas efectivas, cuya calificación ha sido alta con "4.7". El Impacto de la Capacitación para Terceros Países se reconoce mediante los impactos producidos en el sector correspondiente después de que los becarios vuelven a sus países de origen por lo que para mejorar esta modalidad de cooperación en los próximos años, será necesario perfeccionar los estudio al respecto en los países participantes.

(5) Sustentabilidad: Al observar los dos proyectos que cuentan con las encuestas recuperadas, la calificación ha sido alta con "4.4" puntos. La Capacitación para Terceros Países, a diferencia de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, muchas veces es realizada como uno de varios programas que imparte el mismo organismo ejecutor, por lo que es necesario tener en cuenta que esta calificación no necesariamente corresponde a la sustentabilidad de la propia Capacitación para Terceros Países.

[Calificación General]

La Capacitación para Terceros Países ha tenido altas calificaciones en todos los cinco criterios de evaluación. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que el presente Estudio se basó sobre un numero limitado de encuestas recuperadas, y reviste un tono fuerte de autoevaluación por el propio organismo ejecutor, lo que ha contribuido a subir las calificaciones. Para realizar una evaluación más exacta, será indispensable realizar el estudio de seguimiento no sólo de los organismos ejecutores, sino también de los propios ex-becarios.

4.2.3 Cooperación Financiera No Reembolsable

En el Cuadro 4.2.6 se muestran tanto el perfil como los instrumentos de estudio de los proyectos de la Cooperación Financiera no Reembolsable. Dos proyectos se hicieron objeto del estudio en el período correspondiente, y sólo de uno se ha podido recoger suficiente información. En el Cuadro 4.2.7 se muestran las calificaciones de estos proyectos según los cinco criterios de evaluación.

Cuadro 4.2.6 Proyectos de Cooperación Financiera No Reembolsable

Título del poyecto	Sector	Período del estudio y de la construcción	Instrumento de estudio	Grupo
Centro deEstudio e Investigación Pesquera	Agricult.	Diseño Básico: Sep.- octubre/92 Construcción: (en confirmación) E. Promoción de Ejecución: Oct.-Nov./93	Sólo encuestas	B
Centro Nacional de Prevención de Desastres	Prevenc. Desastres	Diseño Básico: Mar./88 Construcción: Feb./89 - Mar./90	Entrevistas y encuestas	A

Cuadro 4.2.7 Evaluación por Modalidad de Cooperación
(Cooperación Financiera No Reembolsable)

	Modalidad	Grupo	Promedio	Efectividad	Relevancia	Eficiencia	Impacto	Sustentabilidad
Calificación general								
Muestra 1	Cooperación Financiera No Reembolsable	B	-	3.0	-	-	-	-
Muestra 2	Cooperación Financiera No Reembolsable	B	4.2	4.5	4.0	4.0	4.0	4.3

(1) Efectividad: La evaluación se basó sobre los resultados de la revisión de los informes de evaluación al término del proyecto y los resultados de las encuestas, y la calificación ha sido relativamente alta con “4.5” en la escala de 5 puntos. Este proyecto de Cooperación Financiera No Reembolsable ha sido continuado posteriormente por la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, y por lo tanto las instalaciones y los equipos suministrados siguen siendo utilizados adecuadamente.

(2) Relevancia: México es un país con muchos movimientos sísmicos, y en 1985 la Ciudad de México fue azotada por un fuerte terremoto. El proyecto fue ejecutado tres años después de este sismo, es decir en 1988, por lo que coincide con las necesidades del país. Sin embargo, para que esta cooperación contribuya concretamente a la prevención de desastres sísmicos, es necesario esperar hasta el momento de la difusión de las técnicas de prevención de desastres, después de pasar por el proceso conformado por la elaboración de normas, la entrada en vigencia de las normas y la implementación. Y hay que reconocer que no se confirmaron las condiciones externas en este sentido.
Es así como la calificación final ha sido de “4.0” puntos.

(3) Eficiencia: El proyecto fue entregado a la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, a través de la cual las instalaciones donadas están siendo utilizadas adecuadamente y, además, los insumos han sido

apropiados en términos de tiempo, cantidad y calidad. De esta manera, la calificación ha sido de "4"s.

(4) Impacto: No se han generado impactos negativos. En cuanto a los impactos positivos, se considera que el proyecto, combinado con la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, contribuirá al logro del objetivo superior, por lo que la calificación ha sido de "4.0" puntos.

(5) Sustentabilidad: Respecto a la organización, se cuenta con 112 empleados, y un presupuesto anual por US$2 millones, por lo que se considera alta la sustentabilidad. Si bien es cierto que no es autónomo desde el punto de vista financiera, cuenta con un presupuesto estable asignado por el gobierno central, y será posible su desarrollo independiente. En cuanto al aspecto técnico, la sustentabilidad es también alta porque el organismo cuenta con un personal de contraparte de excelente nivel, realizando buena administración, operación y mantenimiento de las instalaciones, etc. De esta manera, la calificación ha sido de "4.3" puntos.

[Calificación general]

Cuando un proyecto de Cooperación Financiera No Reembolsable es ejecutado de manera independiente y aislada, el uso de las instalaciones dependería completamente de las iniciativas mexicanas. En el caso del proyecto analizado, al combinar el proyecto con la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, se ha establecido un sistema de cooperación conveniente para que Japón pueda complementar las deficiencias de México y, de esta manera, se ha obtenido una calificación general alta.

4.2.4 Estudio para el Desarrollo

Un total de doce proyectos correspondientes a este esquema de cooperación fue ejecutado durante el período del estudio establecido. En el Cuadro 4.2.8 se resume el perfil y los instrumentos de evaluación de cada uno de ellos. Los proyectos han sido clasificados en tres grupos según los instrumentos de estudio empleados. En el Grupo A, se incluyeron las entrevistas y encuestas (cinco proyectos); en el Grupo B, sólo las encuestas (seis proyectos); y el Grupo C corresponde al proyecto sin respuestas (un proyecto). Para esta modalidad de cooperación, se efectuó la evaluación sólo a los cinco proyectos del Grupo A y no se determinó el promedio de todos los proyectos.

Cuadro 4.2.8 Proyectos de Estudio para el Desarrollo

Sector	Proyecto	Instrumento de estudio	Encuestas recuperadas		Grupo
			Japón	México	
Agricultura	Desarrollo Integral del Sector Agropecuario en la Costa de Jalisco	Sólo encuestas	Sí	No	B
Industria minera	Modernización de Plantas de Beneficio (CFM)	Sólo encuestas	No	No	C
	Estudio de Factibilidad la Rehabilitación de la Central Hidroeléctrica en Mazatepec	Entrevistas y encuestas	Sí	Sí	A
	Estudio del Plan Maestro para el Fomento de las Industrias de Soporte	Entrevistas y encuestas	Sí	Sí	A
	Estudio de Exploración Mineral en Área de Campo Seco	Sólo encuestas	Sí	Sí	B
Transporte	Programa de Mejoramiento de los Puertos del Pacífico	Sólo encuestas	Sí	No	B
	Estudio para la Formulación de Estrategias de Desarrollo y Promoción para Destinos Turísticos Seleccionados	Entrevistas y encuestas	Sí	Sí	A
Medio Ambiente	Plan de Control de la Contaminación Atmosférica en el D.F.	Sólo encuestas	Sí	No	B
	Plan de Control de la Contaminación Atmosférica de Fuentes Fijas	Entrevistas y encuestas	Sí	Sí	B
	Estudio del Impacto Ambiental de las Actividades Mineras y las Medidas para su Mejoramiento	Sólo encuestas	Sí	No	B
	Estudio sobre la Tecnología de Combustión del Aire para el Control de la Contaminación Atmosférica	Entrevistas y encuestas	Sí	Sí	A
	Estudio de Viabilidad sobre el Tratamiento de Aguas Residuales en el D.F.	Entrevistas y encuestas	Sí	Sí	A

Cuadro 4.2.9 Evaluación por Modalidad de Cooperación (Estudio para el Desarrollo)

	Modalidad	Grupo	Promedio	Efectividad	Relevancia	Eficiencia	Impacto	Sustentabilidad
Calificación general			3.3	3.9	3.7	3.7	2.1	3.2
Muestra 1	Estudio para el Desarrollo	B	-	2.9	-	-	-	-
Muestra 2	Estudio para el Desarrollo	C	-	3.0	-	-	2.0	-
Muestra 3	Estudio para el Desarrollo	A	3	3.5	3.4	4.0	1.0	3.7
Muestra 4	Estudio para el Desarrollo	A	3.5	3.5	3.9	4.0	2.5	2.7
Muestra 5	Estudio para el Desarrollo	B	2.1	2.6	2.8	2.0	1.0	3.4
Muestra 6	Estudio para el Desarrollo	B	-	4.4	-	-	-	-
Muestra 7	Estudio para el Desarrollo	A	3.9	4.3	3.8	3.5	4.0	3.0
Muestra 8	Estudio para el Desarrollo	B	-	3.2	-	-	-	-
Muestra 9	Estudio para el Desarrollo	B	-	3.9	-	-	-	-
Muestra 10	Estudio para el Desarrollo	B	-	3.4	-	-	1	-
Muestra 11	Estudio para el Desarrollo	A	-	4.3	3.7	4.0	-	4.7
Muestra 12	Estudio para el Desarrollo	A	2.9	4.0	3.6	3.0	1.0	2.0

(1) Efectividad: El promedio de las calificaciones de los cinco estudios para el desarrollo ha sido alto con "3.9" en la escala de 5 puntos. Los seis conceptos intermedios que conforman la Efectividad son los siguientes, con sus respectivas calificaciones; (a) calidad de los informes - 4.2; (b) precisión del método de análisis, - 4.4; (c) calidad de la planeación (recomendaciones) - 4.0; (d) grado de utilización del informe- 3.4; (e) transferencia de tecnología - 3.7; y (e) participación en la planeación - 3.2. Las calificaciones de la calidad del informe, el método y la planeación han sido altas, mientras que las de la utilización del informe, la transferencia de tecnología y el grado de participación han sido relativamente bajas. Esto es porque el enfoque en el proceso de planeación del Estudio para el Desarrollo se ha iniciado recientemente, y antes no se tomaba mucho en cuenta la participación ni la transferencia tecnológica del proceso de planeación. A nivel de proyectos individuales, las calificaciones son relativamente altas, distribuyéndose entre 3.5 y 4.3, y en la Efectividad se muestran pocas diferencias entre los proyectos.

(2) Relevancia del Proyecto: En otras modalidades, este criterio correspondería a "Relevancia de la Planeación". El promedio de las calificaciones es relativamente alto, con "3.7". Esta calificación es muy alta si se compara con otras modalidades como la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, y se podrían mencionar algunas causas de ello. Este criterio "Relevancia del Proyecto" está integrado por los siguientes tres conceptos; 1) si satisface las necesidades de México, 2) si la planeación del estudio es adecuada, y 3) la verificación de las condiciones externas necesarias para que se manifiesten los impactos. Estos conceptos intermedios coinciden con los de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto. Ambos obtuvieron bajos puntos en el concepto 3), más bien, la calificación ha sido mejor en la Cooperación Técnica Tipo Proyecto. Sin embargo, en cuanto a los conceptos 1) y 2), el Estudio para el Desarrollo ha tenido mejores calificaciones, en particular, en el 2) (si la planeación del estudio es adecuada). Como una de las causas se podría considerar que en muchos conceptos de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, la evaluación de la "pertinencia de la planeación" se basa directamente en el juicio de los miembros de la Misión de Estudio, mientras que en el Estudio para el Desarrollo, pocos conceptos reflejan el juicio de la Misión de Estudio. Como consecuencia, la calificación tiende a ser más alta en el Estudio para el Desarrollo. A nivel de cada proyecto, las calificaciones varían muy poco, entre 3.4 y 3.9, y también en este criterio se observa que hay poca dispersión entre los proyectos.

(3) Eficiencia: El promedio de las calificaciones en este criterio ha sido alto, también, con "3.7" puntos, que es el segundo más alto después de la Cooperación Financiera No Reembolsable. El Estudio para el Desarrollo se realiza a través de las empresas de consultoría y, por lo tanto, la evaluación se basa sobre el juicio del organismo de C/P. El trabajo consiste en la evaluación tanto de la duración del estudio como el contenido y los insumos relativos a la consultoría, comparados con el contenido de la propuesta entregada. Cuando se obtienen altas calificaciones en la Efectividad y la Relevancia del Proyecto, la Eficiencia tiende a ser alta, también. Normalmente, el organismo de C/P no dispone de las informaciones sobre la magnitud del costo del Estudio para el Desarrollo, pero se considera que una vez que se proporcione ese tipo de información, será posible hacer una comparación entre

diferentes donadores y organismos internacionales, lo cual podría arrojar resultados diferentes de la evaluación.

(4) Impacto: El promedio de las calificaciones del impacto ha sido bajo, con "2.1". Este es inferior al promedio obtenido en la modalidad de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto con "3.1" Se podrían considerar dos causas; la primera es aplicable también a la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, y consiste en la falta de verificación de condiciones externas que hagan posible la realización del proyecto propuesto en el Estudio para el Desarrollo; la segunda está en que el Estudio para el Desarrollo propiamente consiste en la actividad de planeación de proyectos, y los impactos se manifiestan sólo cuando estos se implementan después del término del Estudio, mientras que la Cooperación Técnica implica la ejecución concreta de proyectos,. El impacto que podría generar el Estudio para el Desarrollo por sí solo, sería el "desarrollo técnico autónomo" que forma parte de la Sustentabilidad, cuya evaluación corresponde al siguiente criterio.

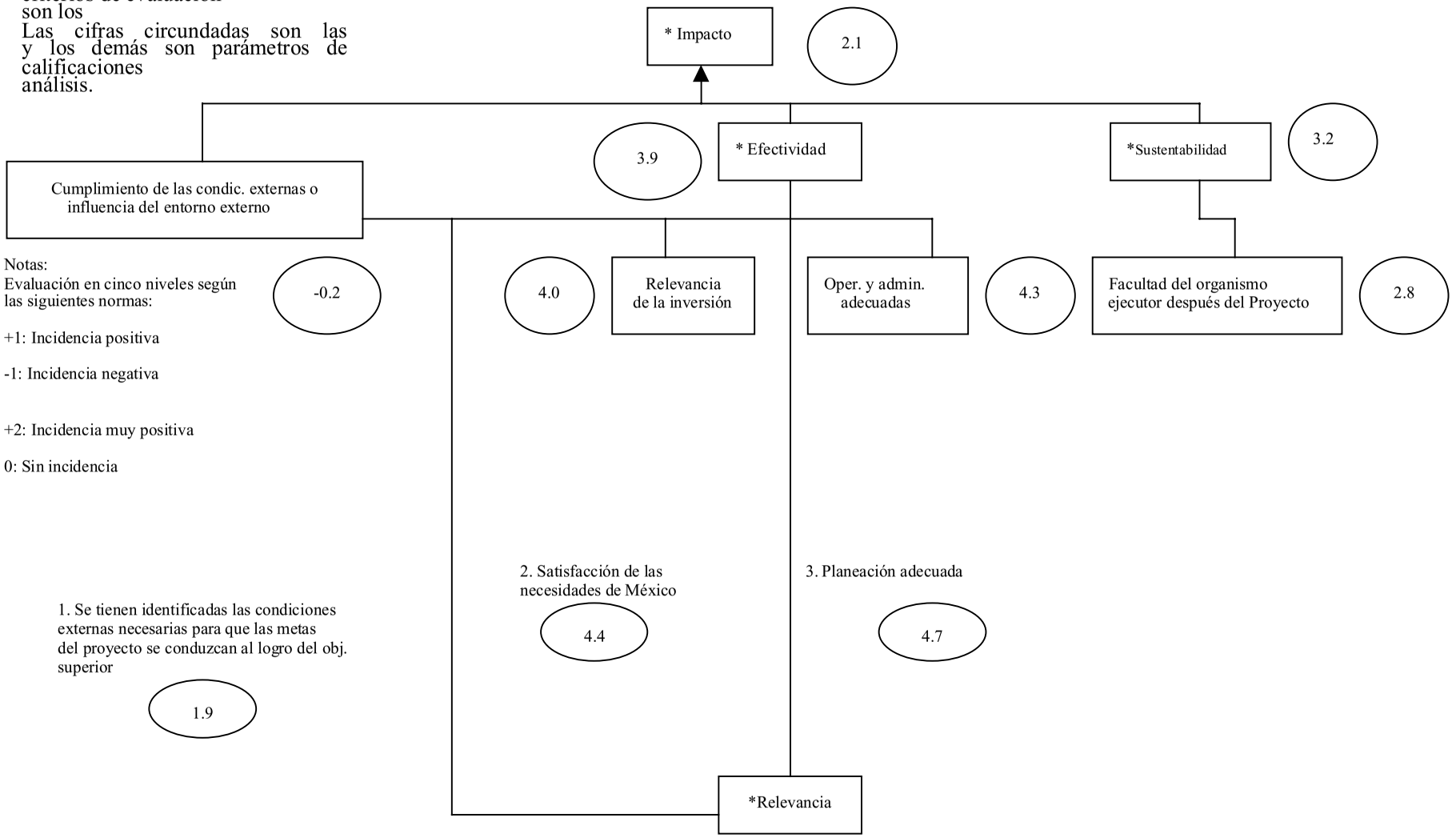
(5) Sustentabilidad: El Estudio para el Desarrollo influye en la sustentabilidad técnica del organismo de C/P, a través de la transferencia de tecnología, pero no así en los aspectos operativos ni administrativos. Por lo tanto, este criterio debe ser considerado como una mera referencia. El promedio de las calificaciones de la Sustentabilidad del Estudio para el Desarrollo es de "3.2". Este esquema de cooperación consiste en la formulación de proyectos en un período determinado en forma conjunta con el organismo de contraparte existente. Antes que esta modalidad de cooperación influya de alguna manera en el organismo de C/P, la utilización de los resultados obtenidos en el Estudio para el Desarrollo dependerá de manera importante de la posibilidad de desarrollo del C/P en los aspectos operativos, administrativos y técnicos. Para elevar el rendimiento del Estudio para el Desarrollo, es recomendable que el organismo de C/P sea altamente sustentable, y se debería realizar un estudio y análisis cuidadoso si la sustentabilidad del organismo no es transparente debido a la privatización, como es el caso de las empresas estatales.

[Calificación general]

El promedio de los cuatro criterios es de "3.3" que es un nivel aceptable, con la excepción del Impacto que ha sido de "2.1". Si se toma el impacto como el objetivo final, se puede expresar el proceso de lograrlo como se muestra en el diagrama de la siguiente página, utilizando los demás criterios de evaluación. Aquí se puede ver que los insumos adecuados (4.0 puntos) y la operación y administración adecuada (4.3) han contribuido para lograr una alta efectividad (3.9), pero la falta de verificación de condiciones externas (1.9) y los obstáculos externos (-0.2) han afectado a la manifestación de impactos. En conclusión, en el Estudio para el Desarrollo, también, la "verificación de las condiciones externas que permitan que mejore sus impactos la planeación de proyectos para el desarrollo" es la tarea más efectiva para que se manifiesten los impactos.

Interrelación de los criterios de evaluación
Cooperación técnica tipo proyecto

(Nota: los ítems marcados con * son los criterios de evaluación
Las cifras circundadas son las y los demás son parámetros de calificaciones análisis.



4.2.5 Aceptación de Becarios

La Aceptación de Becarios se divide en cuatro modalidades: cursos colectivos, capacitación para C/P, cursos individuales y cursos específicos por paíse. Durante el período del estudio se aceptaron a 1,539 becarios en total. Por razones del tiempo y la fuerza laboral disponibles, la evaluación de esta modalidad se realizó enviando 52 encuestas a los becarios y a los organismos a los que pertenecen los becarios, y se recuperaron 31 respuestas, cuyo detalle se muestra en el siguiente cuadro.

	Minería e Industria	Transporte	Medio Ambiente	Educación	Administración Pública	Prevención de Desastres	Salud	Agricultura	Total	Clasificación de grupo según los instrumentos
Encuestas recuperadas	9	2	11	0	2	4	3	0	31	B

En el Cuadro 4.2.10 se clasifican las respuestas de las encuestas en cuatro criterios de evaluación (sin incluir la Sustentabilidad) por sector. El promedio general de los sectores es de "4.0", y es el tercer programa más alto después de la Cooperación Financiera no Reembolsable y la Capacitación para Terceros Países. En la evaluación general por sector, la calificación más alta ha sido de "4.3" correspondiente a Minería e Industria y Transporte. La más baja ha sido de "3.4" de Administración Pública. Sin embargo, el hecho de que aun la calificación más baja sea de 3.4 puntos, nos conduce a pensar que las expectativas de la Aceptación de Becarios han sido cumplidas y los resultados de la capacitación están siendo eficazmente aprovechados en sus labores cotidianas, logrando de esta manera resultados satisfactorios.

Cuadro 4.2.10 Resultados de la Evaluación de Aceptación de Becarios por Sector

	Minería e Industria	Medio Ambiente	Admin. Pública	Transporte	Salud	Prevención de Desastres	Calificación general
1. Efectividad	4.2	3.8	3.5	4.0	3.3	3.8	3.8
2. Relevancia	4.5	4.2	3.3	4.2	3.9	4.2	4.0
3. Eficiencia	4.2	4.0	3.5	5.0	3.8	4.5	4.2
4. Impacto	4.4	3.8	3.5	4.0	3.5	4.1	3.9
Promedio	4.3	4.0	3.4	4.3	3.6	4.2	4.0

(1) Efectividad: El promedio de "3.8" significa que los propios becarios califican que "han podido aprender mucho". A nivel de sectores, Minería e Industria ha obtenido la calificación más alta con 4.2 puntos, mientras que el de Salud ha sido la más baja con 3.3. A modo de referencia, tres personas respondieron a las encuestas en el sector de salud, dos de ellas expresaron; "queríamos aprender sobre el sistema o institucionalización de la salud reproductiva, pero en realidad el curso enfocaba el lado de la técnica. En otras palabras, había mucha diferencia entre las expectativas y la realidad". Sería recomendable que se hagan esfuerzos para que el contenido de los cursos satisfaga realmente las necesidades de los becarios, mejorando el suministro de información y las consultas previas preliminar.

(2) Relevancia: El promedio de las calificaciones ha sido alto, con “4.0” puntos. Este criterio se divide en dos conceptos intermedios; 1) si satisface las necesidades del país, y 2) la pertinencia de la planeación. Las calificaciones han sido de 4.4 y 3.7 puntos, respectivamente. El segundo se subdivide, a su vez, en dos conceptos detallados: 1) la coherencia entre la planeación de capacitación del organismo al que pertenece el becario, y el programa de capacitación que ofrece Japón, y 2) si es clara la definición de criterios de selección de los becarios. Se considera que el mejoramiento de estos aspectos contribuirá a elevar los efectos en el futuro. A nivel de sectores, la Minería e Industria ha obtenido la calificación más alta con 4.5 puntos, mientras que la Administración Pública ha sido la más baja con 3.3. Se puede impartir la capacitación con temas muy diversificados en el caso de la administración pública, y tal vez sea más complicado organizar los cursos con temas más específicos en comparación con la Minería e Industria, lo que se ha reflejado en los resultados aquí explicados.

(3) Eficiencia: El promedio ha sido alto con “4.2”. La Eficiencia está conformada por la administración, el contenido, el nivel y la duración de los cursos y programas de capacitación, y es un indicador del grado de satisfacción de los mismos. Por lo tanto, la calificación de 4.2 significa los resultados sumamente satisfactorios. A nivel de sectores, el Transporte ha tenido la calificación más alta con 5 puntos, mientras que la Administración Pública ha sido la más baja con 3.5. Esto último se debe a que una persona apuntó que “el programa contenía muchos temas que no concernían al tema principal (el método PCM)”. Sin embargo, el PCM abarca un campo amplio y puede que no haya habido un malentendido sobre el punto de vista. También en este sentido, constituye un factor muy importante el proporcionar suficientes informaciones sobre los cursos y programas de capacitación.

(4) Impacto: El promedio ha sido de “3.9”, que es un nivel similar a otros criterios, lo cual indica que los resultados de la capacitación “son considerablemente aprovechados”. A nivel de sectores, las calificaciones de Minería e Industria y Prevención de Desastres han sido altas, y las de Administración Pública y Salud han sido bajas. Esto refleja que hay diferentes grados de aprovechamiento de los resultados según cómo se determine el contenido los cursos por sector.

[Calificación general]

El promedio de las calificaciones de los cuatro criterios ha sido de “4.0” puntos, que indica un nivel bueno. Esto quiere decir que se logró establecer un círculo satisfactorio de “planeación idónea, ejecución eficiente, logro del objetivo propuesto y, en consecuencia, el aprovechamiento de los resultados de la capacitación por parte de cada becario en su lugar de trabajo”. Se recuperaron 31 respuestas a las encuestas, de las cuales cuatro respuestas tuvieron la calificación de 1 punto, y ocho respuestas con 2 puntos. Estas bajas calificaciones no se concentran en unos conceptos de evaluación específicos, sino que están muy dispersas. Las razones mencionadas son; la falta de tiempo, el contenido excesivo, la imposibilidad de aplicar los resultados en el trabajo por el cambio de puestos, etc. Si bien es cierto que la última razón queda fuera de nuestro alcance, en cuanto a las dos primeras razones, se considera que es posible solucionar la situación planteando claramente el objetivo del curso o programa, así como los requisitos que deben satisfacer los participantes.

4.2.6 Envío de expertos

Para la evaluación de esta modalidad de cooperación, en el presente Estudio se enviaron las encuestas a los expertos con una duración larga que iniciaron y cumplieron su misión entre los años fiscales 1988-1997. Se seleccionaron a 41 de los 63 expertos enviados de diversos sectores, asignados a distintos organismos de México, y pertenecientes a diferentes organismos de Japón, con diferentes duraciones de estancia. Como se muestra en el Cuadro 4.2.11, se recuperaron 25 encuestas contestadas (dos son expertos que respondieron de México y de Japón), mismas que sirvieron de base para la evaluación.

Cuadro 4.2.11 Información sobre la Evaluación del Programa de Envío de Expertos

Sector	Núm. Expertos que contestaron (encuestas enviadas)	Encuestas recuperadas		Informes		Grupo
		De Japón	De México	Plan de ejecución de actividades	Informe final	
Minería e Industria	10 (17)	7	3	8	7	B
Agricultura	7 (12)	5	3	3	4	
Educación	3 (3)	3	0	3	3	
Transporte	3 (6)	3	1	3	3	
Medio Ambiente	1 (2)	1	0	0	1	
Prevención de Desastres	1 (1)	1	0	0	1	
Total	25 (41)	20	7	17	19	

Los resultados de la evaluación según los cuatro criterios (sin incluir la sustentabilidad) se muestran en el Cuadro 4.2.12. Aquí, los resultados fueron clasificados según la disponibilidad de los informes elaborados por los expertos. “A” corresponde al grupo de respuestas de expertos que entregaron tanto el plan de ejecución de actividades como el informe final (15); ”B” corresponde al grupo de respuestas de expertos que sólo entregaron el informe final (4); ”C” es el de los que se disponen sólo del plan de ejecución de actividades (2); y ”D” es el de los expertos que no entregaron ninguno de los documentos (4).

Cuadro 4.2.12 Resultados de la Evaluación del Programa de Envío de Expertos

	A(15)	B(4)	C(2)	D(4)	Calif. general (25)
1. Efectividad	3.6	2.8	3.5	3.2	3.4
2. Relevancia	4.0	4.4	3.9	3.9	4.0
3. Eficiencia	3.5	3.4	3.4	3.1	3.4
4. Impacto	4.5	na	na	3.3	4.2
(5. Sustentabilidad)	(3.5)	na	na	(3.3)	(3.5)
Promedio (*Nota)	3.9	3.5	3.6	3.4	3.8

*Nota: El promedio no incluye la calificación del concepto 5. “Sustentabilidad” por ser éste datos de referencia.

(1) Efectividad: El promedio de las calificaciones de los 25 expertos ha sido de “3.4” puntos (Japón 3.0 y México 3.7), y se juzga que el objetivo del envío de expertos ha sido cumplido casi en su totalidad (más de un 80%). La evaluación de la efectividad se basó principalmente en las respuestas de las encuestas. Para los expertos de los grupos A y B, se ha tomado en cuenta, además, el contenido de

"Efectividad del Proyecto" presentado en el informe final. La efectividad obtenida del plan de ejecución de actividades preparados por los expertos es una evaluación cualitativa, y sería aconsejable que en adelante se incorporasen expresiones más cuantitativas, a modo de que los propios expertos tengan una clara conciencia del objetivo, y que se pueda realizar una evaluación postproyecto más precisa.

(2) Relevancia: El promedio de la relevancia ha sido de "4.0" (Japón 3.6 y México 4.1) que es bastante elevado, más que la efectividad. Este criterio está conformados por tres conceptos intermedios: (a) hasta qué grado satisface las necesidades; (b) si es adecuado el puesto asignado, desde el punto de vista de las necesidades, etc.; (c) si es adecuada la elaboración del plan de actividades. Las calificaciones han sido de 4.1, 4.3 y 3.7 puntos, respectivamente, indicando que las necesidades han sido satisfechas y la asignación de los puestos ha sido adecuada también. Al analizar los conceptos detallados del (c), se han tenido las siguientes calificaciones; la definición del objetivo (3.2), la temporada del envío (3.5), la duración del envío (4.7) y la concreción del plan de actividades (3.2). Se puede observar que la duración del envío ha sido muy adecuada, pero que en lo concerniente al objetivo de las actividades y a la concreción del plan de actividades, las calificaciones han sido bajas. Por lo tanto, la tarea de mejoramiento para el futuro reside en la precisión del objetivo y la planeación de las actividades en forma concreta por parte de los expertos.

(3) Eficiencia: El promedio de la eficiencia ha sido relativamente alto, con "3.4" (Japón 3.0 y México 3.8), pero más bajo que la relevancia. Este criterio está formado por tres conceptos intermedios que son; (a) el momento de los insumos – 3.1; (b) su calidad– 3.8; (c) su cantidad – 3.2, y no existen grandes problemas. Sin embargo, en cuanto a un concepto detallado que emana de (a), "el momento del suministro de los equipos" ha sido calificado con 2.6 puntos (se ha retrasado); otro concepto detallado de (c) que es "la cantidad de los equipos otorgados" ha sido calificada con 2.7 (insuficiente), y la evaluación sobre el "costo de la operación en sitio" ha sido de 2.4 puntos (insuficiente). Se estima que estos han ocasionado la baja del promedio de Eficiencia a 3.4.

(4) Impacto: El promedio del impacto ha sido sumamente alto, con 4".2" puntos (sólo México). Sin embargo, qué tipo de impacto podría generar un experto en el organismo asignado depende considerablemente del punto de vista de la persona que evalúe, por lo que es necesario verificar si esa persona pertenece a la sección, departamento, dirección o al organismo en general adonde el experto haya sido enviado. También es necesario tomar en cuenta que las encuestas de este criterio provienen sólo de la parte mexicana, y que por eso, es posible que la calificación haya resultado favorable.

(5) Sustentabilidad: El promedio de la sustentabilidad ha sido bueno en términos generales, con "3.5" (sólo México). Sin embargo, si bien es cierto que el esquema convencional del envío de expertos ha podido tener impacto en la sustentabilidad técnica u organizacional de la institución asignada, esto es sólo en forma parcial y es difícil que haya ejercido influencia en la sustentabilidad en general. Dado que el "fortalecimiento de facultades institucionales" revestirá cada vez mayor importancia, y es probable que aumente la demanda por el envío de expertos para esta finalidad (en especial, el fortalecimiento de facultades en las entidades locales autónomas), se hace necesario preparar indicadores que permitan medir la sustentabilidad de los organismos asignados. Por lo tanto, en esta

etapa del estudio, el criterio de “sustentabilidad” sólo tiene carácter de referencia.

[Calificación general]

La calificación general ha sido de “3.8” puntos. Tal como se indicó en los párrafos correspondientes a cada criterio, la calificación de la relevancia ha sido alta, pero la eficiencia ha sido baja, lo que puede haber ejercido alguna influencia negativa en las actividades de cooperación técnica de los expertos. De esta manera, la efectividad también ha sido relativamente baja. Al analizar las causas a través de los criterios intermedios y detallados, se ha constatado que en cuanto a la relevancia, el objetivo del envío de los expertos es poco claro, y que el plan de actividades no es debidamente concreto. Para subsanar estas debilidades, se sugiere incorporar algunos indicadores cuantitativos de la efectividad en el proceso de planeación de actividades. En cuanto a la eficiencia, se han puesto de relieve la demora en la entrega de equipos, y la falta del costo de operación en sitio. Al respecto, será necesario realizar un diagnóstico de la situación real para poder aplicar las medidas pertinentes.

4.2.7 Envío de Voluntarios JOCV

Para la evaluación de este esquema de cooperación, se utilizaron sólo las encuestas. En el Cuadro 4.2.13 se resumen el estado de las encuestas recuperadas y el de los informes utilizados como datos basicos para la evaluación.

Cuadro 4.2.13 Información de la Evaluación del Programa de Envío de JOCV

Sector	Núm. Expertos (total de encuestas)	Encuestas recuperadas		Número de voluntarios que entregaron el informe	Grupo
		De Japón	De México		
Agricultura	5(9)	2	4	3	B
Salud	3(6)	2	3	3	
Otros	13(13)	2	13	11	
(1) Economía doméstica, artesanía, etc.	6(6)	2	6	6	
(2) Economía (Contabilidad)	3(3)	0	3	3	
(3) Mercadotecnia	3(3)	0	3	1	
(4) Carpintería	1(1)	0	1	1	
Total	21(28)	6	20	17	

En el presente Estudio se repartieron las encuestas a todos los integrantes (28) que regresaron a Japón tras haber cumplido sus deberes antes del año fiscal 1999. La evaluación se efectuó sobre 21 voluntarios que han enviado las respuestas, ya sea de México o de Japón. En el Cuadro 4.2.14 se muestra el estado de recuperación de respuestas. El grupo (a) corresponde a los voluntarios (5) de quienes se obtuvieron las respuestas tanto desde México como desde Japón; el grupo (b) corresponde a los voluntarios (15) de quienes se obtuvieron las respuestas sólo desde México; el grupo (c) corresponde al voluntario (1) del que se obtuvieron las respuestas sólo desde Japón. La evaluación de la efectividad se basa principalmente sobre las respuestas de las encuestas; sin embargo, en el caso de los voluntarios que contaban con los informes, también se tomó en cuenta el contenido escrito en “Resumen de las actividades realizadas, incluyendo la

efectividad desde el punto de vista de la planeación".

Cuadro 4.2.14 Resultados de la Evaluación del Programa de Envío de JOCV

	(a)5 voluntarios	(b)11 voluntarios	(b)*4 voluntarios	(c)1 voluntario	Promedio (21 voluntarios)
1. Efectividad	3.9	3.4	2.8	3.3	3.5
2. Relevancia	3.7	3.8	4.1	3.4	3.5
3. Eficiencia	4.0	3.6	3.0	3.0	3.3
4. Impacto	3.5	3.2	2.6	3.5	3.2
Promedio	3.8	3.5	3.1	3.3	3.4

Nota: El símbolo* significa que el voluntario no disponen de los informes.

(1) Efectividad: El promedio de las calificaciones de los 21 voluntarios ha sido de "3.5" que es un nivel relativamente satisfactorio. El criterio está conformado por : (a) la efectividad técnica, (b) la formación y desarrollo personal de los voluntarios, y (c) la satisfacción del organismo asignado. Las calificaciones han sido de 2.6, 3.9 y de 4.0 puntos, respectivamente, destacándose en particular el grado de satisfacción del organismo receptor. También se observan efectos positivos en la formación y desarrollo personal de los propios voluntarios. Sin embargo, la calificación ha sido baja en la efectividad técnica. Esto se debe posiblemente a la autoevaluación muy estricta de los mismos voluntarios, así como la eficiencia o los problemas del organismo receptor, que se mencionarán más tarde.

(2) Relevancia: El promedio de la relevancia ha sido de "3.5" que es un nivel satisfactorio al igual que la efectividad. Este criterio está conformado por; (a) necesidades por parte de México, (b) pertinencia de la asignación de puestos, (c) concreción de la planeación de actividades, (d) pertinencia del momento de la asignación, y (e) pertinencia de la duración de la asignación. Las calificaciones obtenidas han sido de (a)3.6, (b)3.3, (c)2.5, (d)3.8, y (e)4.3, destacándose la baja calificación en el concepto intermedio (c). Al analizar los conceptos detallados que conforman el (b), se observa que las necesidades de los voluntarios por parte del organismo receptor son relativamente bajas (2.8), lo que señala que los voluntarios no siempre han sido asignados a los organismos que los necesitan realmente.

(3) Eficiencia: El promedio de la eficiencia ha sido relativamente alta con "3.3" puntos. Este criterio se conforma por cuatro criterios intermedios que son; (a) el nivel del idioma del voluntario (3.6), (b) conocimientos, experiencias y capacidad del voluntario (4.1), (c) si el número de las personas de C/P ha sido adecuado (3.4), y (d) capacidad del personal de C/P (2.0), destacándose especialmente la baja calificación de la capacidad de la C/P. Se encontraron algunos comentarios en las encuestas que sostenían que el "nivel de conocimiento de las personas locales es bajo" (sector de salud), o que "el personal de C/P no comprende correctamente las actividades" (sector de economía domestica), etc. Es posible que el nivel bajo de la capacidad del personal de C/P produzca efectos negativos en el desarrollo o a la efectividad de las actividades de los voluntarios.

(4) Impacto: El impacto en este caso significa los efectos producidos en el propio voluntario después de

haber cumplido su misión. La calificación ha sido de “3.2” puntos que es relativamente satisfactoria, o indica que no se ha generado un especial impacto. En cuanto a la pregunta sobre “el grado de aprovechamiento de las experiencias del voluntario en su trabajo actual”, la calificación ha sido baja con 2.5 puntos. Ya desde antes, se habla de la situación en que los voluntarios de JOCV difícilmente encuentran oportunidades de aplicar plenamente sus experiencias en el trabajo después de regresar al país. Para elevar el impacto, será necesario encontrar una solución adecuada a este problema.

[Calificación general]

El promedio general de los cuatro criterios ha sido de “3.4” puntos. El promedio obtenido por parte mexicana ha sido de 3.8, mientras que el del lado japonés (voluntarios) ha sido de 3.0 puntos. Esta diferencia se debe a que las actividades de los voluntarios han sido altamente calificadas por la parte mexicana en comparación con la evaluación de los propios voluntarios. Esta tendencia ha sido constatada también en el estudio de casos realizado en estado de Michoacán. Los voluntarios no están satisfechos con los resultados y consideran que hay múltiples problemas que solucionar en las actividades cotidianas, mientras que los mexicanos aprecian altamente la disposición de los jóvenes japoneses que se esfuerzan por integrarse en las comunidad y luchan por mejorar la vida de los habitantes.

Merecen una atención especial los comentarios referentes a la asignación de los voluntarios a organizaciones inadecuadas para sus especialidades, o a la falta de conciencia sobre sus actividades por parte de los organismos receptores. Esta situación suele presentarse cuando no son altas las necesidades del servicio de los voluntarios por parte del organismo receptor. Algunas veces el organismo no está enterado del envío de un voluntario, o el voluntario tiene que invertir mucho tiempo para explicar cuál es el objetivo de su asignación. De esta manera, existen casos en que los voluntarios han tenido que enfrentarse antes de iniciar sus actividades. Las causas pueden ser diversas; una de ellas es la falta de comunicación entre JICA y el organismo receptor, o entre la oficina central y sus dependencias terminales dentro del mismo organismo receptor. Es necesario subsanar esta situación, y su solución contribuirá a elevar substancialmente tanto la eficiencia como la efectividad de las actividades.

4.3 Evaluación de Proyectos por Sector

Al igual que la sección anterior, la evaluación de proyectos por sector se basó en los resultados de la evaluación de proyectos individuales. Los 27 casos (24 proyectos individuales con Aceptación de Becarios, Envío de Expertos y Envío de Voluntarios JOCV) fueron clasificados en siete sectores (Agricultura, Minería e Industria, Educación, Salud, Transporte, Medio Ambiente, Prevención de Desastres). Los resultados de las entrevistas y encuestas sirvieron de información para la evaluación. Sin embargo, dado que en el presente Estudio sólo se efectuaron las entrevistas en 11 proyectos, además de que el número de encuestas recuperadas ha sido reducido, la disponibilidad de informaciones ha sido sumamente limitada en algunos sectores, lo que plantea que los resultados de la evaluación por sector no han sido los más idóneos. Es importante tomar en cuenta estas limitaciones para leer la evaluación por sector que se detalla aquí

En el Cuadro 4.3.1 se resumen los resultados de la evaluación por sector. El promedio general de los cinco

criterios de evaluación por sector ha sido de “3.6” puntos, que es un nivel bueno. Los sectores que han tenido calificaciones relativamente altas han sido Transporte, Prevención de Desastres, Educación, etc., mientras que Agricultura, Medio Ambiente y Minería e Industria han tenido calificaciones un poco bajas. El sector de Transporte que tiene la calificación más alta, ha obtenido buenos resultados en todos los criterios, destacándose en particular en la sustentabilidad y el impacto. La agricultura que se sitúa en el último lugar, ha tenido una calificación baja en la relevancia, misma que ha hecho que el impacto también sea bajo.

Desde el punta de vista horizontal que atraviesa todos los sectores, el impacto ha obtenido la calificación más baja. Para elevarlo, se considera más importante intensificar los “esfuerzos para atender los temas de desarrollo de manera horizontal, en vez de intentar mejorar los impactos por sector. Esto coincide con el rumbo que JICA planea tomar en el futuro para resolver las tareas futuras como la reducción de la pobreza en la provincia.

Cuadro 4.3.1 Resultados de Evaluación de Proyectos por Sector

Sector	5 criterios de evaluación					Promedio ( ) es la posición dentro de los sectores
	Efectividad	Relevancia	Eficiencia	Impacto	Sustentabilidad	
1. Agricultura	3.3	2.8	3.2	2.5	3.3	3.0(9)
2Minería 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	316	3.4	3.7	3.8	3.6(4)
5. Transporte	4.1	4.2	3.9	4.1	4.8	4.3(1)
6. Medio Ambiente	3.5	4.0	3.6	1.9	na	3.2(7)
7. Prev. Desastres	3.8	4.0	3.7	4.0	4.3	4.0(2)
Promedio	3.7	3.7	3.5	3.3	4.0	3.6

4.3.1 Agricultura

Al clasificar los proyectos en siete modalidades de cooperación (considerando que la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, la Cooperación en Investigación y el Envío en Equipo de Expertos constituyen un sólo esquema), en el sector de agricultura se han implementado cinco modalidades. En comparación con otros sectores, el de agricultura se caracteriza por la aplicación más variada. En cuanto al número de proyectos (considerando que la Aceptación de Becarios, Envío de Expertos Individuales y Envío de JOCV son considerados cada uno como un proyecto), se implementaron siete proyectos en este sector, y respecto al costo acumulado de operación, se sitúan en el segundo lugar. Todo esto refleja la alta prioridad que tiene la agricultura. En el Cuadro 4.3.2 se resumen los resultados de la evaluación del sector de agricultura.

Cuadro 4.3.2 Resultados de la Evaluación del Sector de Agricultura

5 criterios de evaluación		Efectividad	Relevancia	Eficiencia	Impacto	Sustentabilidad	Calif. gral.
Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Muestra 1	3.0	1.8	2.0	1.5	3.6	2.4
Envío en Equipo de Expertos	Muestra 2	3.5	2.3	4.0	2.0	3.6	3.1
Cooperación en Investigación	Muestra 3	4.0	1.9	3.0	2.0	2.4	2.7
Estudio para el Desarrollo	Muestra 4	2.9	na	na	na	na	na
Cooperación Financiera No Reembolsable	Muestra 5	3.0	na	na	na	na	na
Envío de Expertos		3.4	3.9	3.5	3.7	3.1	3.5
Envío de Voluntarios JOCV		3.4	3.9	3.6	3.3	4.0	3.6
Promedio sectorial		3.3	2.8	3.2	2.5	3.3	3.0

La calificación general que ha obtenido el sector de agricultura ha sido de “3.0” puntos, 0.6 puntos más bajo que el promedio de todos los sectores, situándose en el último lugar. Una de las principales razones ha sido la relevancia baja en tres de los siete proyectos, lo que se ha traducido en la manifestación de impactos bajos. Estos han sido los proyectos de tipo desarrollo tecnológico y cooperación en investigación(*nota) pertenecientes a la modalidad de Cooperación Técnica Tipo Proyecto. En un proyecto tipo investigación y desarrollo no sólo es importante obtener mejores resultados en este tipo de trabajo, sino también difundirlos entre los beneficiarios. En el caso de estos proyectos, el análisis de los beneficiarios y la difusión de las técnicas desarrolladas han quedado a cargo de C/P, y se considera que el bajo grado de impacto se atribuye a la falta de esfuerzos positivos. Si bien es cierto que esta división de responsabilidad no es algo propio del sector agrícola, se considera necesario en el caso de los proyectos de tipo desarrollo tecnológico y cooperación en investigación, formular los proyectos tomando plenamente en cuenta la viabilidad de la difusión de la tecnología desarrollada.

(*Nota: Se refieren a los proyectos que tienen como objetivo investigar y desarrollar las técnicas adecuadas que se adapten a las condiciones meteorológicas y sociales locales.)

4.3.2 Minería e Industria

En el Cuadro 4.3.3 se presentan los proyectos del sector de minería e industria. Se implementaron nueve proyectos en cinco modalidades de cooperación. Este sector se caracteriza por 4 proyectos del Estudio para el Desarrollo, más que en otros sectores. También en términos del costo acumulado de operación, es un sector que tiene alta prioridad.

Cuadro 4.3.3 Resultados de la Evaluación del Sector de Minera e Industria

5 criterios de evaluación		Efectividad	Relevancia	Eficiencia	Impacto	Sustentabilidad	Calif. gral.
Cooperación Técnica Tipo Proyecto	Muestra 1	4.5	3.1	2.5	2.0	3.2	3.1
Estudio para el Desarrollo	Muestra 2	3.0	na	na	2.0		na
	Muestra 3	3.5	3.4	4.0	1.0		3.0
	Muestra 4	3.5	3.9	4.0	2.5		3.5
	Muestra 5	2.6	2.8	2.0	1.0		2.1
Capacitación para Terceros Países	Muestra 6	4.0	4.0	4.0	na	3.9	na
	Muestra 7	3.0	3.8	2.5	na	na	na
Envío de Expertos		3.6	3.9	3.7	4.0	3.4	3.7
Aceptación de Becarios		4.2	4.5	4.2	4.4		4.3
Promedio sectorial		3.5	3.7	3.4	2.4	3.5	3.3

La calificación general del sector de minería e industria ha sido de “3.3” puntos, que es ligeramente inferior al promedio de todos los sectores con “3.6”. Casi en todos los criterios, las calificaciones son cercanas al promedio general, salvo el impacto cuyo promedio es de 2.4 puntos frente a 3.3 del promedio de todos los sectores, quedando en el segundo lugar más bajo. Esto se debe principalmente a la falta de la verificación preliminar de los factores exteriores en los cuatro estudios de desarrollo, como la privatización de empresas estatales, que puedan obstaculizar la manifestación de impactos. Será necesario buscar la posibilidad de fortalecer la evaluación preliminar.

4.3.3 Educación

En el sector de educación, sólo se implementó un proyecto de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, además del Envío de Expertos. En términos del costo operativo acumulado, se sitúa en el cuarto lugar entre los nueve sectores. En el Cuadro 4.3.4 se muestra la cooperación efectuada en este sector.

Cuadro 4.3.4 Resultados de la Evaluación del Sector Educación

5 criterios de evaluación		Efectividad	Relevancia	Eficiencia	Impacto	Sustentabilidad	Calif. gral
Coop. Técnica Tipo Proyecto	Muestra 1	5.0	3.0	4.0	4.0	4.2	4.0
Envío de Expertos		3.2	3.9	3.3	na	na	n,a
Promedio sectorial		4.1	3.5	3.7	4.0	4.2	3.9

La calificación general del sector educativo ha sido de “3.9” puntos, 0.3 puntos más alto que el promedio general de todos los sectores, ubicándose en el tercer lugar más alto. Esto se debe principalmente a que el único proyecto de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, relacionado con la educación a distancia a través de la televisión, ha obtenido calificaciones altas.

4.3.4 Salud

En el sector de salud se hizo objeto de la evaluación un proyecto de Cooperación Técnica Tipo Proyecto, además de la Aceptación de Becarios y el Envío de Voluntarios JOCV. Se ubica en el séptimo lugar en términos del costo operativo acumulado, lo cual significa que no ha sido un sector de alta prioridad en la cooperación para México. En el Cuadro 4.3.5 se resumen los resultados de la evaluación del sector salud.

Cuadro 4.3.5 Resultados de la Evaluación del Sector de Salud

5 criterios de evaluación		Efectividad	Relevancia	Eficiencia	Impacto	Sustentabilidad	Calif. gral.
Coop. Técnica Tipo Proyecto	Muestra 1	3.0	3.0	3.0	4.0	3.7	3.3
Envío de Voluntarios JOCV		3.7	3.8	3.5	3.6	3.8	3.7
Aceptación deBecarios		3.3	3.9	3.8	3.5		3.6
Promedio sectorial		3.3	3.6	3.4	3.7	3.8	3.6

La calificación final del sector de salud de “3.6”, igual al promedio general de todos los sectores. También las calificaciones de los cinco criterios de evaluación son similares al promedio general. De los tres proyectos, la Cooperación Técnica Tipo Proyecto (Planificación Familiar y la Salud Materno Infantil en México) merece una especial atención por la alta calificación del impacto, aunque su calificación final no se destaque de los demás. Esta cooperación se inició primero en las zonas marginadas de los estados de Guerrero y Veracruz, y en un principio sus impactos eran limitados. Sin embargo, gradualmente los efectos empezaron a extenderse a otras áreas. Actualmente, el Gobierno Central está trabajando intensamente en la promoción del uso de la cuartilla de maternidad en todo el país. Esta cooperación se realiza aprovechando la organización de salud existente, lo que contribuye a la eficacia en el aspecto de los insumos tanto financieros como de recursos humanos.

4.3.5 Transporte

En el sector de transporte se pusieron en práctica cuatro de las siete modalidades de cooperación. Se implementaron cinco proyectos, y se ubica en el tercer lugar en términos del costo operativo acumulado, lo cual refleja que ha sido uno de los sectores prioritarios en la cooperación para México. En el Cuadro 4.3.6 se resumen los resultados de la evaluación de este sector.

Cuadro 4.3.6 Resultados de la Evaluación del Sector de Transporte

5 criterios de evaluación		Efectividad	Relevancia	Eficiencia	Impacto	Sustentabilidad	Calif. gral
Estudio para el Desarrollo	Muestra 1	4.4	na	na	na		Na
Estudio para el Desarrollo	Muestra 2	4.3	3.8	3.5	4.0		3.9
Capac. para Terceros Países	Muestra 3	4.0	4.8	4.0	4.7	4.8	4.5
Envío de Expertos		3.6	3.9	3.1	5.0	4.8	4.1
Aceptación deBbecarios		4.0	4.2	5.0	4.0		4.3
Promedio sectorial		4.1	4.2	3.9	4.4	4.8	4.3

La calificación general del sector de transporte ha sido de "4.3" puntos, que es 0.7 punto superior al promedio general de todos los sectores, y el más alto de todos. La calificación ha sido ampliamente superior al promedio general en los cuatro criterios, salvo el de sustentabilidad donde no se disponían suficientes informaciones para la evaluación.

4.3.6 Medio Ambiente

En el sector de medio ambiente se realizaron 5 proyectos del Estudio para el Desarrollo, así como los programas de Aceptación de Becarios y Envío de Expertos, y se ubica en el quinto lugar en términos del costo operativo acumulado. En el Cuadro 4.3.7 se resumen los resultados de la evaluación de este sector.

Cuadro 4.3.7 Resultados de la Evaluación del Sector de Medio Ambiente

5 criterios de evaluación		Efectividad	Relevancia	Eficiencia	Impacto	Sustentabilidad.	Calif. gral.
Estudio para el Desarrollo	Muestra 1	3.2	na	na	na		na
	Muestra 2	3.9	na	na	na		na
	Muestra 3	3.4	na	na	1.0		na
	Muestra 4	4.3	3.7	4.0	na		na
	Muestra 5	4.0	3.6	3.0	1.0		2.9
Envío de Expertos		1.6	4.3	3.2	na	na	na
Aceptación de Becarios		3.8	4.2	4.0	3.8		4.0
Promedio sectorial		3.5	4.0	3.6	1.9	na	3.2

La calificación general del sector de medio ambiente ha sido de "3.2" puntos, 0.4 menos que el promedio general de todos los sectores. Las calificaciones por criterio se asemejan a las del sector de minería e industria; mientras que la relevancia es bastante alta (4.0), el impacto es bajo. Esto indica que la planeación en sí era pertinente para las necesidades de México, pero que no se realizó una evaluación preliminar adecuada sobre los factores externos que incidían en la ejecución del Estudio para el Desarrollo, lo que ha impedido que se implementaran los proyectos propuestos. Los siguientes comentarios explican esta

situación; “No se distinguen claramente los impactos producidos por el Estudio para el Desarrollo, porque ya existen las políticas o estrategias afines”; o “No se manifiestan los impactos porque las recomendaciones propuestas no se han transformado en los proyectos”.

4.3.7 Prevención de Desastres

En el sector de prevención de desastres se realizaron un proyecto de Cooperación Técnica Tipo Proyecto, otro de Cooperación Financiera No Reembolsable, además de los programas de Aceptación de Becarios y Envío de Expertos, y se ubica en el sexto lugar en términos del costo operativo acumulado. En el Cuadro 4.3.8 se resumen los resultados de la evaluación de este sector.

Cuadro 4.3.8 Resultados de la Evaluación del Sector de Prevención de Desastres

5 criterios de evaluación		Efectividad	Relevancia	Eficiencia	Impacto	Sustentabilidad	Calif. gral
Coop. Técnica Tipo Proyecto	Muestra 1	4.0	3.3	2.5	4.0	4.3	3.6
Coop. Financiera No Reembolsable	Muestra 2	4.5	4.0	4.0	4.0	4.3	4.2
Envío de Expertos		3.0	4.5	3.8	na	na	na
Aceptación de Becarios		3.8	4.2	4.5	4.1		4.2
Promedio sectorial		3.8	4.0	3.7	4.0	4.3	4.0

La calificación final del sector de prevención de desastres ha sido de “4.0” puntos, 0.4 superior al promedio general de todos los sectores. Las calificaciones son altas en casi todos los criterios, salvo la eficiencia en la Cooperación Técnica Tipo Proyecto para la “Prevención de Desastres Sísmicos” con 2.5 puntos. Esto se debe principalmente a que se vio obligado a prolongar dos años más el proyecto iniciado con una duración de cinco años, sin que se haya aclarado la razón de esta prolongación.

4.4 Calificación General (Evaluación por País)

4.4.1 Resumen de la evaluación por modalidad de cooperación y por sector

Hasta aquí hemos visto la evaluación por modalidad de cooperación y la evaluación por sector. Con base en los resultados obtenidos, aquí se revisará cuál será la evaluación general de la cooperación dirigida a México. En el Cuadro 4.4.1 se muestran los resultados de la evaluación por modalidad y por sector, así como los promedios de ambas.

Cuadro 4.4.1 Evaluación General (Evaluación por País)

5 criterios de evaluación / Angulo	Efectivi-dad	Relevan-cia	Eficiencia	Impacto	Sustentabi lidad	Promedio
Evaluación por modalidad de cooperación	3.8	3.7	3.6	3.6	4.2	3.8
Evaluación por 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 general de la evaluación por modalidad de cooperación es de “3.8” puntos, y la de la evaluación por sector es de “3.6”, siendo de “3.7” el promedio de ambas. Esta calificación, para la “efectividad” por ejemplo, está entre “el objetivo se ha logrado en más de un 90%: 4” y “el objetivo se ha logrado en más de un 80%: 3”, acercándose más a “4” puntos. En cuanto al “impacto”, el promedio está entre “está produciendo efectos importantes: 4” y “está produciendo ciertos efectos: 3”, siendo más cercano a “3” puntos. Esto indica que “el nivel es satisfactorio en general”. Al enfocarse en cada uno de los cinco criterios, las calificaciones varían entre “3.45” (impacto) y “4.05” (sustentabilidad), y no se observa ningún criterio con calificación particularmente baja.

Como se ha indicado anteriormente, el presente Estudio se basa sobre tres fuentes informativas: entrevistas, encuestas e informes existentes. La cantidad de información no ha sido suficiente. Para los 24 proyectos y 3 programas sujetos a la evaluación, sólo se han logrado realizar entrevistas sobre 11 proyectos, y los 13 proyectos restantes y los tres programas quedaron sin entrevistas. Además, aunque las encuestas han sido realizadas sobre 23 proyectos y 3 programas, cubriendo la mayoría, hay algunos proyectos sobre los que se han obtenido pocas respuestas, siendo insuficientes tanto la calidad como la cantidad de información en algunos casos. La evaluación de las modalidades de cooperación se basó en los proyectos que disponían de informaciones relativamente precisas de las encuestas, entrevistas y documentos existentes, mientras que la evaluación por sector incluyó aquellos proyectos que contaban solamente con encuestas e informaciones existentes. Aunque las dos evaluaciones se difieren en cuanto a la base información, no existe tanta diferencia en los resultados, como se puede observar en el Cuadro 4.4.1. Por lo tanto, se podría considerar que el promedio de las calificaciones de ambas evaluaciones funciona como la Calificación General (Evaluación por País).

De este modo, se ha llevado a cabo la evaluación de proyectos por modalidad de cooperación y por sector, sobre las siete modalidades y los siete sectores antes mencionados, con el fin de obtener la evaluación general (por país) a través del promedio de ambas evaluaciones. En el Cuadro 4.5 se presenta la matriz de distribución de proyectos y programas en relación con las modalidades y sectores. Los tres programas de Aceptación de Becarios, Envío de Expertos y Envío de JOCV se indican con el fondo “gris” porque no se clasifican por sector. Excepto la Capacitación para Terceros Países que pretende extender los beneficios a terceros países que no sean México, la selección de modalidad se ha hecho con altas restricciones durante los diez años entre 1988 y 1998, menos en el sector de agricultura (se destaca la Cooperación Técnica Tipo Proyecto) y el de minería e industria (mayor peso en el Estudio para el Desarrollo). En el caso de los sectores de educación y salud, sólo se ha implementado la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, y en el

transporte y el medio ambiente, sólo el Estudio para el Desarrollo.

Como México es un país de ingresos medios altos, el número de proyectos es pequeño y, por lo tanto, sería inevitable que se restrinja la selección de modalidades según el sector. Es sumamente difícil establecer una relación de 14 proyectos entre sí basándose en el Cuadro 4.5. Se podría decir que esto es producto de la implementación de la asistencia por separado, dentro de los fondos limitados de cooperación para México, ante los proyectos considerados prioritarios para los organismos ejecutores del gobierno mexicano por sector. Para utilizar efectivamente los limitados fondos de cooperación de Japón para el desarrollo de y México, y obtener finalmente una calificación general alta, sería recomendable consolidar los "esfuerzos para atender los temas de desarrollo", buscar la combinación de sectores o modalidades más adecuada para dichos temas de desarrollo, y concentrar así los fondos de cooperación.

Cuadro 4.5.1

	A. Coop. Téc. Tipo Proyecto	B. Capac. para Terceros Países	C. Coop. No Reemb	D. Estudio para el Desarrollo	E. Acept. de Becarios	F. Envío de Expertos	G. Envío de JOCV
1. Agricultura	Agric. en Zonas Aridas, Tec. Sericícola, Agua residual para Agric.		Centro Pesquero,	Desarrollo Rural Integral			
2. Minería e Industria	Ope. Plantas de Beneficio	Transmisión Digital, Procesam. Minerales y Tecn. Analítica		Plantas de Beneficio CFM, Planta Hidroeléc., Industria de soporte, Exploración Mineral			
3. Educación	Entrenam. Telev. Educativa						
4. Salud	Planific. Familiar						
5. Transporte		Ing. Hidráu. Portuaria		Puertos del Pacífico, Estrategias de Desarrollo Turístico			
6. Medio Ambiente				Contam. Atmosférica D.F., Fuentes Fijas, Control de Contaminación por Actividades Mineras, Tecn. Combustión, Tratam. Aguas Residuales D.F.			
7 Prevención de Desastres	Prevención de Desastres Sísmicos		Centro de Prevención de Desastres				

4.4.2 Rumbo del mejoramiento de la calificación general (Evaluación por País)

En el presente Estudio, como un intento de la Evaluación por País se ha obtenido la calificación general a través de los promedio de los resultados de la evaluación tanto por modalidad de cooperación como por sector, teniendo como base los cinco criterios de evaluación, sobre los 24 proyectos individuales y 3 programas implementados en diez años, desde 1988 hasta 1998. Esta podría ser una forma de evaluación, pero además de la necesidad de mejorar y complementar las informaciones que sirven de base de la

evaluación, será necesario tomar en consideración algunos puntos como los que se señalan abajo, y se espera su mejoramiento en el Estudio de Evaluación por País a partir del próximo año fiscal.

(1) Definición de conceptos detallados y valoración de importancia:

En el presente Estudio se toman como cinco conceptos generales de evaluación a los criterios de Efectividad, Relevancia, Eficiencia, Impacto y Sustentabilidad, emanando de cada uno de ellos los conceptos intermedios, y de éstos los conceptos detallados. En cada concepto detallado, se aplica la calificación por escala de cinco puntos. El promedio de las calificaciones de varios conceptos detallados funciona como la calificación de un concepto intermedio correspondiente. De la misma manera, el promedio de las calificaciones de varios conceptos intermedios se toma como la calificación del concepto general correspondiente. De esta manera, se procuró elevar la objetividad de la evaluación.

Aquí es necesario cuestionar los siguientes puntos; (a) si fue adecuada la estructura de conceptos, intermedios y detallados; (b) si fue adecuada la base de calificación en cinco niveles; y (c) si fue adecuado suponer que todos los conceptos generales, intermedios y detallados, tienen la misma importancia. Para realizar este estudio de evaluación, se ha hecho todo lo posible para satisfacer los puntos (a) y (b), pero en lo que concierne al punto (c), no se ha podido establecer un criterio racional para "valorar la importancia", por lo que se ha basado en el supuesto de que todos los conceptos tienen la misma importancia. Por ejemplo, entre "si tiene o no un fuerte vínculo con las metas de la política y "si es o no adecuado el número de expertos por cada persona de C/P", es natural que existan diferencias de importancia, por lo que debería aplicarse una valoración de importancia, pero lamentablemente no es fácil cuantificar este tipo de valoración.

(2) Diferenciación de importancia de acuerdo con el volumen de la inversión de recursos de cooperación:

Para la realización de este estudio, no se hizo la diferenciación de importancia de cada uno de los 24 proyectos y 3 programas, y simplemente se les dio el mismo peso. Sin embargo, para implementar efectivamente la cooperación japonesa dirigida a México, es preciso determinar cómo repartir los recursos de cooperación acorde a las necesidades de México, y se desea que los proyectos o programas de mayor prioridad en los que se inviertan mayor cantidad de recursos obtengan beneficios razonables. Desde este punto de vista, la calificación general sólo se convertirá en una información importante cuando se haga la valoración de importancia a través del volumen de insumos. Este es otro punto que debería mejorarse, junto con la determinación de los indicadores cuantitativos de los resultados.

Para poder reflejar la diferencia del volumen de inversión de los recursos de cooperación en la evaluación, se hace necesario contar con los indicadores cuantitativos de los resultados (de ser posible, el monto concreto). JICA está fomentando el uso de la metodología de MDP (Matriz de Diseño del Proyecto) para posibilitar esta evaluación. Sin embargo, muchos de los proyectos o programas ejecutados entre 1988 y 1998, sujetos al presente Estudio, no cuentan con una MDP con los indicadores numéricos debidamente establecidos. Si se quiere realizar la Evaluación por País a través de los resultados de los proyectos y

programas, el acondicionamiento de MDP con las metas cuantitativas definidas, constituye un instrumento de crucial importancia. Si en el futuro la asistencia se orienta más a la "cooperación para atender los temas", pudiera ser necesario desarrollar una metodología de evaluación diferente al método convencional de sumar los resultados de los proyectos y programas individuales. Sin embargo, en todo caso, el "acercamiento orientado a los resultados concretos" para solucionar los temas de desarollo revestirá cada vez mayor importancia, y con ello también la definición de los indicadores cuantitativos de los resultados a obtener.

(3) Consideración de los factores que rodean a las actividades de asistencia

Las condiciones externas que rodean a un proyecto de asistencia (factores que las personas involucradas en los proyectos de cooperación no puedan controlar, como la crisis económica y la consecuente difícil situación financiera, distintos tipos de reforma estructural, etc.) influyen de manera significativa en el logro de los resultados propuestos. La transición hacia la economía de mercado, la globalización y la privatización de las empresas estatales impulsadas por el gobierno de Salinas, la crisis monetaria mexicana producida inmediatamente después del inicio de la administración de Zedillo, las políticas de austeridad y las reformas estructurales, la descentralización, el fomento de las regiones rezagadas del desarrollo, el énfasis a la cooperación para los países de Centroamérica y del Caribe, entre otros, promovidos por dicha administración, las tareas y las políticas prioritarias que tiene México cambian con el transcurrir del tiempo, y todos estos cambios afectan de manera importante a los proyectos de cooperación. Como factores importantes para analizar los resultados de la cooperación de Japón, se suman a lo anterior la disminución relativo de la influencia económica del sector público, así como la función que la AOD puede desempeñar cada vez menos, dentro del desarrollo de la economía mexicana.

Para la realización de este Estudio de Evaluación, no se adoptó la postura de analizar específicamente las posibles influencias que habrían ejercido los cambios de los factores externos en las actividades de cooperación de Japón en estos diez últimos años. Más bien, se intentó la evaluación considerando que tales cambios han de haberse reflejado en los cinco criterios de evaluación de los proyectos y programas individuales. No obstante ello, desde el punto de vista de que hay que hacer posible realizar pequeños ajustes acorde a los cambios del entorno, para que la asistencia pueda alcanzar los objetivos propuestos, sería útil especificar las relaciones entre los factores externos y las actividades de asistencia. Esto constituye uno de los puntos de la Evaluación por País que deberían mejorarse en el futuro. Particular atención merece el caso del "Estudio para el Desarrollo" y la "realización de los proyectos propuestos". En el caso de México, ya se ha venido hablando desde varios años atrás que muy pocos proyectos propuestos en el Estudio para el Desarrollo llegan a implementarse. Es necesario analizar, por ejemplo, de qué manera afectó la crisis monetaria de finales de 1994 para que se diera forma concreta a los proyectos propuestos, y cuáles sería las medidas para solucionar esa situación, etc.

(4) Aclaración de los proyectos y programas de asistencia a través de reuniones sobre políticas

Este tema se difiere de las cuestiones abordadas hasta ahora, pero sería conveniente hacer una breve mención al respecto, por ser un factor importante para la realización de la Evaluación por País. Al reflexionar las dos sesiones de la reunión de consulta sobre las políticas, realizadas durante el período del

presente Estudio, se tuvo la impresión de que la discusión de las políticas debería ser mejorada en el sentido de definir el rumbo de la asistencia.

En la reunión anual que tuvo lugar en 1996, se confirmaron 6 sectores prioritarios (agua, medio ambiente, biotecnología, telecomunicación e informática, ingeniería de materias nuevas, pobreza). Esta discusión no fue profundizada para determinar qué hacer por cada sector prioritario, sino que se discutió centrándose en los diferentes proyectos en ejecución por modalidad de cooperación, como Cooperación Técnica Tipo Proyecto, Estudio para el Desarrollo, Envío de Expertos, Aceptación de Becarios, etc., así como los nuevos proyectos solicitados. En la reunión de 1996, se plantearon los lineamientos básicos de la cooperación económica de Japón para México, y dos sectores prioritarios (medio ambiente, formación de recursos humanos para el desarrollo industrial y el fomento regional), pero después no se discutió concretamente el contenido de los sectores prioritarios, sino los proyectos por modalidad de cooperación, al igual que la vez anterior. En ninguna de las dos sesiones se trató de relacionar los sectores prioritarios con los proyectos ejecutados por modalidad de cooperación.

Hasta ahora, las actividades de asistencia han sido realizadas por modalidad de cooperación, y se puede decir que las reuniones de deliberación sobre las políticas de asistencia han tenido sentido en cierta medida. Sin embargo, ahora que se demanda la Evaluación por País enfocándose en el conjunto de diferentes proyectos de asistencia, el contenido de las reuniones para discutir las políticas constituye una importante base de evaluación, será necesario especificar el contenido de los sectores prioritarios seleccionados, y estudiar “qué modalidad de cooperación se debería aplicar” para ejecutar cada uno de los proyectos o programas propuestos.

Dado que los organismos mexicanos que participan en las reuniones son dependencias gubernamentales de diferentes sectores, habrá dificultades en ese tipo de discusiones. Sin embargo, el gobierno mexicano pretende construir un “sistema de cooperación internacional” incorporando distintas dependencias gubernamentales, organizaciones particulares y ciudadanas, y se espera que haya mejoría en este aspecto. Se propone que ambas naciones inviertan mayores esfuerzos para mejorar las reuniones de deliberación sobre las políticas de asistencia.

Capítulo 5 Subcuadro de Políticas de Asistencia

En los capítulos anteriores se han revisado el Subcuadro de Identificación de Necesidades (Capítulo 3) y el Subcuadro de Evaluación de Proyectos (Capítulo 4) que conforman el cuadro general de este Estudio de Evaluación. En el presente capítulo, se revisarán las políticas básicas de la cooperación para México, teniendo en consideración los resultados del análisis realizado en los dos capítulos anteriores.

5.1 Puntos de Consideración Relativos a la Política de Cooperación para México

5.1.1 Función de AOD en México

México se ubica entre los países de ingresos medios altos, dado que su PNB per cápita alcanza casi US$4,000 y, además, es miembro tanto de la OCDE como del TLC. Se considera que México está por dejar de ser un país en vías de desarrollo, en vista de que ofrece apoyo a los países de Centroamérica y del Caribe. La proporción de la AOD sobre el PNB de México (AOD/PNB) es sumamente baja, siendoun 0.03%, lo cual indica que la escala de su economía es muy grande, y que es muy limitado el papel que juega la AOD en su economía general. Respecto al flujo de entrada de los recursos hacia México,el del sector privado ocupa una proporción importante, lo cual señala que sería aconsejable que la asistencia no reembolsable que entra de manera constante a nivel de 140 a 150 millones de dólares anuales(cerca de un 2% del total de recursos entrantes), sea aprovechada de manera efectiva para las áreas que difícilmente reciben los beneficios de las actividades económicas del sector privado.

5.1.2 Necesidades de desarrollo de México

En el Capítulo 3 se presentaron las necesidades de desarrollo México, y aquí se resumirán los puntos importantes para analizar las políticas de asistencia para México.

Agricultura: Se presume que el próximo gobierno heredará el programa de "Alianza para el Campo"iniciado por la administración de Zedillo. Sin embargo, se señala que los beneficios de dicho programano llegan a todos los agricultores, por lo que en el futuro será necesario extender la asistencia a las zonas rurales pobres, a través de la ayuda a los microagricultores y el fomento de empresas agrícolas a pequeña escala mediante la diversificación de los cultivos, a la vez de aplicar las medidas de macroeconomía como el desarrollo de las industrias relacionadas con la agricultura como, por ejemplo, el procesamiento de productos y la maquiladora agrícola.

Minería e Industria: El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 pretende generar un millón de empleos a través del crecimiento económico. Para conseguir este objetivo, es necesario atraer las inversiones extranjeras, expandir las empresas e introducir los recursos y la tecnología y, al mismo tiempo, es un retoimportante el fortalecimiento de la fuerza laboral joven, de modo que existen elevadas necesidades de la educación y capacitación para lograrlo. Asimismo, se tiene planeado el "fomento del conjunto pira-midal industrial" orientada a una estructura industrial de alto grado, en la que se colocan las grandes empresas exportadoras en la cima y se organizan abajo las industrias de soporte como el conjunto de proveedores para ofrecer los servicios de formación de recursos humanos, asesoría para la administración de empresas, así como los servicios financieros, etc. En vista de ello se establecieron, a partir de 1997, los Centros Regionales para Mejorar la Competitividad en cada estado, con el fin de apoyar el fomento industrial en las regiones rezagadas en el desarrollo industrial, centrándose en el fortalecimient de estos centros. Se considera importante la cooperación en este campo, pero al tomarse en cuenta que el sector privado juega el papel principal en la minería e industria, será necesario estudiar con prudencia de qué manera el sector público podría intervenir eficazmente, o si éste es el sector apropiado o no para destinar el marco restringido de la AOD, entre otros.

Educación: Iniciado el año 2000, el titular de la Secretaría de Educación Pública presentó al presidente

de la república la "Política Educativa para 2000", cuyos aspectos más relevantes son; (1) mejorar la calidad de la educación en general; (2) buscar el mejoramiento y expansión de la educación superior elevando la calidad de la licenciatura y adecuando el contenido de la educación de posgraduado para las necesidades de la sociedad; (3) introducir el "sistema de certificación" en busca de la mejora cualita-tiva de la educación tecnológica. La futura política referente a la educación tecnológica consiste en; (1)procurar mejorar la calidad de la educación tecnológica, y (2) fortalecer la coordinación con las empre-sas para responder a sus necesidades. Se prevé que aumentará aún más la importancia de los gobiernos locales respecto a la educación tecnológica, dado el avance de la descentralización de la educación. Por consiguiente, fortalecer las facultades de los gobiernos locales al respecto será un reto importante, y las necesidades son muy altas en este aspecto.

Salud: Los principales pilares de la política de salud del gobierno del presidente Zedillo son los siguientes:

(a) Modernización del sector salud: Procurar mejorar la calidad y la eficiencia de los servicios de salud. Otorgar incentivos económicos para elevar la eficiencia de la administración del sector, y buscar el equilibrio entre la demanda y la oferta de los servicios de salud.
(b) Relación de insumos y efectos: Dar prioridad al apoyo a las regiones pobres donde se concentra la población indígena, con el fin de mejorar la educación y nutrición.
(c) Descentralización de los servicios de salud: Distribuir un 60% del presupuesto nacional al sector social antes del año 2000, para elevar hasta un 80% la proporción destinada a las provincias.
(d) Reforma de la organización de la salud pública: Procurar consolidar el sistema del seguro social, mejorando la coordinación e integración entre la Secretaría de Salud y los IMSS/ISSTE (se considera que no ha habido un importante avance durante el gobierno actual, y que es grande la posibili- dad de que esta tarea sea heredada por la próxima administración).

En el sector salud el objetivo es mejorar y extender el servicio pertinente a las regiones pobres donde se concentra la población indígena, y se dará la mayor prioridad a los estados de Chiapas, Oaxaca, Hidalgo y México. Respecto a la AOD, en el futuro el gobierno central sólo funcionará como punto de contacto, y la realización y la administración de los proyectos de AOD quedarán a cargo de los gobiernos estatales, por lo cual también en este sector el fortalecimiento de la capacidad de estos gobiernos será un gran reto.

Combate a la pobreza extrema: PROGRESA, que busca romper el círculo vicioso de la pobreza, ha venido ampliando su alcance de aplicación en los estratos sociales de extrema pobreza en provincia, y se presume que ya tiene cubierto el objeto del programa y en el futuro se dirigirá a la clase pobre urbana. Sin embargo, los problemas de la pobreza urbana son complejos debido a los diversos factores que se conjugan, y se pretende analizar las medidas factibles a través de un estudio piloto a menor escala. Dado que PROGRESA cuenta con el apoyo de un gran número de personas involucradas como los políti cos, gobiernos locales, ONGs y el sector privado, y el presupuesto correspondiente continúa incremen-tándose, se estima que se mantendrá durante el próximo gobierno. El principal reto sería que la clase extremadamente pobre, después de que sus necesidades humanas básicas hayan sido satisfechas, encuentre algunas actividades concretas, entre diversos tipos de actividades, que la lleven por un camino de desarrollo independiente. Es necesario considerar el apoyo al combate a la pobreza en relación con PROGRESA (u otros programas de esta naturaleza que ejecute la próxima administración).

Combate a la pobreza (SEDESOL): SEDESOL tiene como objetivo consolidar el mecanismo en el que las comunidades pobres en la provincia puedan desarrollarse de manera autónoma en la economía de mercado. Sin embargo, los 14 programas de SEDESOL se implementan por separado y carecen de una integración entre sí tan satisfactoria como para poder apoyar efectivamente el desarrollo autónomo de las comunidades, por lo que será necesario hacer posible una combinación efectiva de dichos programas. Asimismo, dado que los programas de apoyo de SEDESOL son de gran envergadura, en su mayoría, superando a las capacidades de esas comunidades, no están siempre de acuerdo con sus necesidades y se cuestiona la sustentabilidad al término del programa. A las comunidades se les exige desarrollarse en forma independiente con sus propios esfuerzos al concluirse el apoyo por este

programa, y otra tarea importante sería cómo materializar la iniciativa del esfuerzo propio. Al igual que en el caso del combate a la pobreza extrema, es necesario considerar el apoyo al combate a la pobreza en relación con el programa de SEDESOL.

Medio ambiente: Al iniciarse el gobierno del presidente Zedillo, se intensificó de manera acelerada el interés por la protección del medio ambiente, se ha establecido un sistema en que se esfuerza para la preservación del medio ambiente desde el punto de vista global, y se han ejecutado varios programas forestales como PRODEPLAN, PRODEFOR o PRONARE. Asimismo, se promulgó en 1996 la "Ley General de Equilibrio Ambiental", así como la Ley Forestal y sus reglamentos en 1997, y en el mismo año se modificó la Ley del Medio Ambiente. Durante los últimos 2 ó 3 años, una gran parte de los bosques en la región sur del país se ha transformado en tierras para el cultivo, lo que ha generado una polémica sobre la relación entre la Ley de Uso del Suelo y la del Medio Ambiente. Se ha formado un amplio consenso tanto a nivel internacional como a nivel nacional respecto a la importancia de conservar los bosques, por lo que la conservación forestal se mantendrá y se intensificará aún más en el futuro. Por otro lado, el medio ambiente en las grandes ciudades, donde continúa el crecimiento demográfico, tiende a deteriorarse cada vez más, y es urgente aplicar las medidas pertinentes, en particular para el tema de los desechos. En el sector ambiental hará falta dar prioridad a los retos arriba indicados.

Descentralización: La asignación del presupuesto del gobierno central a las entidades federativas será elevada hasta un 60% en el año 2000, en el cual se incrementará a un 70% en el sector educativo, a un 54% en el de salud y a un 36% en el combate a la pobreza. Durante la década de los 90 se promovió la descentralización a grandes pasos, sin embargo, se han puesto de manifiesto las grandes diferencias de facultades administrativas existentes entre los gobiernos locales; en los estados pobres del sur del país donde el desarrollo económico se encuentra estancado, dichas facultades están en un nivel muy bajo, y la reducción de esta brecha constituye una tarea muy importante. Por otro lado, en vista de que la descentralización se está extendiendo de las entidades federativas a los gobiernos municipales, otra tarea prioritaria es elevar las habilidad administrativa de éstos últimos.

Asistencia para el extranjero: El gobierno del presidente Zedillo ha venido desplegando las actividades de apoyo para los países de Centroamérica y del Caribe, particularmente para Guatemala y Belice, y se creó el IMEXCI en 1998. Los fondos que México destina a la cooperación con el extranjero ascienden a 150 - 160 millones de yenes, destinándose los 8 millones de pesos a los proyectos regionales y los 600 mil dólares a los proyectos bilaterales. Se considera que los siguientes aspectos de la cooperación de México con el extranjero requieren mejorarse; (a) ordenamiento del sistema de dictaminación de los proyectos solicitados; (b) revisión de la envergadura de los proyectos desde el punto de vista de los efectos de la cooperación; (c) ordenamiento del sistema de cooperación para poder responder a la demanda de asistencia 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) aumento del apoyo de la opinión pública para la cooperación con el extranjero. Elevar las facultades de cooperación del IMEXCI es sumamente importante, no sólo para resolver los puntos arriba señalados, sino también para multiplicar los efectos de la Cooperación Sur Sur que promueve Japón a través de México.

5.1.3 Lineamientos básicos de la cooperación de Japón

Según la "Política a Mediano Plazo de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (agosto de 1999)", se da una prioridad mucho mayor que hasta ahora, al combate a la pobreza y al desarrollo social, así como a la cooperación por software en la formación de recursos humanos y en el aspecto institucional, política, etc., teniendo en consideración el equilibrio con la cooperación para el acondicionamiento de las infraestructuras económica y social; y además, se mantiene el dinamismo en los esfuerzos para atender los temas de escala global. Los siguientes aspectos son prioritarios en la asistencia para las regiones de Centroamérica y Sudamérica:

(a) Apoyo activo a los esfuerzos para la democratización y la reforma económica;

(b) Apoyo a la conservación de la abundancia de la naturaleza, así como la protección del medio ambiente ante la creciente carga originada por el crecimiento económico;
(c) Apoyo a la mitigación de la pobreza a través del mejoramiento de la infraestructura básica para la educación básica, la salud y atención médica, el fomento agrícola y el desarrollo de las zonas rurales, para reducir las diferencias entre regiones;
(d) Apoyo a la reactivación del sector privado, así como el acondicionamiento de la infraestructura económica y social para la creación de un entorno favorable para impulsar las inversiones extranjeras en los países de ingresos relativamente bajos (siendo México un país de ingresos medios altos, no está incluido en esta categoría);
(e) Promoción de una cooperación de amplio alcance, dirigida a varios países, para la formación de recursos humanos, la transferencia de tecnología, etc.

Para la ejecución efectiva y eficiente de los apoyos arriba descritos, será recomendable considerar los siguientes tipos de acercamiento, basándose en el fortalecimiento de la colaboración entre los países en vías de desarrollo y los organismos extranjeros, de acuerdo con las nuevas estrategias de desarrollo establecidas por el DAC:
(a) Cooperación internacional para la asistencia: Esfuerzos unidos por parte de los organismos extranjeros para mitigar la pobreza.
(b) Acercamiento individual (por país): Asistencia que se pueda satisfacer las necesidades particulares de cada país en vías de desarrollo.
(c) Acercamiento multisectorial: Desarrollo y apoyo con el equilibrado entre sectores.
(d) Acercamiento integral: Ddesarrollo y apoyo movilizando diversos recursos de cooperación.
(e) Acercamiento más orientado a los resultados concretos: aproximación a las metas verificando el progreso en forma continua.

5.1.4 Puntos de vista de la Embajada del Japón en México

Dado que el PNB per cápita de México es cercano a US$4.000 y que, además, se ha hecho miembro de OCDE, se considera que está aproximándose a la "graduación" (dejar de depender de la asistencia), por lo que se deberá pensar en otro tipo de asistencia distinto a aquéllos que se adoptan para otros países en vías de desarrollo. En una nación de ingresos medios altos donde el nivel de ingreso se encuentra en un nivel relativamente alto, tiende a disminuirse el número de temas de desarrollo que necesitan ser atendidos urgentemente, y suelen aliviarse las restricciones financieras. Por consiguiente, el país adquiere la capacidad de atender las áreas de mayor prioridad con su esfuerzo propio, lo que permite que el organismo que aporta la asistencia tenga una mayor cantidad de opciones para determinar las áreas objeto de la asistencia. Por otro lado, la escala de la economía mexicana es grande y el sector privado es tan extenso, en comparación con el sector público, que resulta muy limitado el papel que puede jugar la AOD, a diferencia de otras naciones en vías de desarrollo. Por lo tanto, es necesario seleccionar los sectores de manera acertada, a fin de que se produzcan efectos positivos de cooperación. En lo que respecta a la cooperación para México, será aconsejable dar mayor peso al estrechamiento de las relaciones amistosas entre Japón y México, así como la cooperación cultural no reembolsable y la asistencia a la raíz de la hierba (proyecto comunitarios).

Dado que en México hay marcadas diferencias entre regiones, se deberá dar importancia a un apoyo que contribuya para la reducción de dichas diferencias. Para ello, debería tener prioridad la región sur del país, donde el nivel de ingreso es bajo, pero debido a los problemas de seguridad existentes en el sur, será menester elegir el objeto de la asistencia prestando atención a la situación de la seguridad no sólo en el estado correspondiente, sino también en las zonas específicas del mismo. Para México, donde la población pobre estimada asciende al orden de 30 millones, la mitigación de la pobreza es sumamente importante para la estabilidad del país, y debería darse la mayor prioridad. Ubicado entre los países de ingresos medios altos, México no se hace objeto de la Cooperación Financiera no Reembolsable, pero será necesario estudiar la posibilidad de aplicar dicha modalidad de cooperación a las regiones pobres del país. Para la reducción de la pobreza, es preciso fortalecer las facultades administrativas de las entidades federativas, donde la descentralización está impulsándose, y se pretende ampliar el marco de la aceptación de becarios provenientes de la provincia, por lo que hará

falta revisar las condiciones actuales de GI.

Lo que más necesita México actualmente no reside en el área de hardware como la infraestructura, sino en el software como el ordenamiento institucional, administración etc. La cooperación que Japón ha venido implementando tradicionalmente se ha centrado en el campo de hardware, pero en lo que respecta a México se requiere enfocarse en el software. Se aconseja ofrecer asesoría de "buena calidad" en materia del software. La seguridad y el narcotráfico también forman parte de las tareas de desarrollo prioritarios de México. Durante los últimos años la seguridad ha caído notablemente, causando daños no sólo a los turistas en las grandes ciudades, centros turísticos, etc., sino también a las empresas japonesas establecidas en México, por lo que se demanda el apoyo al combate a la inseguridad. Por otro lado, el ex primer ministro Ryutaro Hashimoto de Japón ha propuesto sostener una reunión conjunta entre Japón, México y EE.UU., sobre el control del tráfico de drogas, por lo que será necesario apoyar los esfuerzos para combatir el narcotráfico.

En la planeación de la asistencia para México, se debería dar especial importancia al "monitoreo y acercamiento más orientado a los resultados concretos", y se demanda establecer indicadores que hagan posible monitorear el nivel de logro de las metas. En el plan de asistencia para México para los próximos 5 años, mismo que se pretende proponer en el presente Estudio de Evaluación, se pone énfasis en qué clase de logros se podría esperar con la implementación de la cooperación durante 5 años, en vez de qué debería hacerse en 5 años, presentando una serie de indicadores para monitorear los resultados finales e intermedios.

5.1.5 en que la función del sector privado va creciendo cada vez más, mientras que la del gobierno es cada vez menor, es importante analizar qué se debería de hacer para aumentar los efectos de la AOD en materia del mejoramiento del sector paraestatal. En este estudio se evalúan los proyectos ejecutados en el pasado Puntos de vista de JICA sobre la cooperación para México

La corriente principal del futuro será el acercamiento individual (por país), es decir, "acercamiento por tema", y corresponde a cada uno de los Departamentos Regionales la tarea de llevar a la práctica este acercamiento. Sin embargo, por lo que se refiere a México que está por "graduarse", será necesario estudiar cuál es más conveniente; el acercamiento por tema de desarrollo, o el acercamiento enfocado en los temas específicos dentro del plan de desarrollo que tiene el gobierno mexicano. Dada la situación, pero es necesario analizarlos desde el punto de vista dinámico, del presente hacia el futuro, en vez de una evaluación estática de los resultados del pasado. Asimismo se requiere realizar el "acercamiento más orientado a los resultados concretos", tal como lo indican las nuevas estrategias de desarrollo establecidas por el DAC.

La Oficina de JICA en México entiende que el objetivo del presente estudio es elaborar el prototipo del plan de cooperación para México, adoptando los puntos de vista de las oficinas locales, y considera que los siguientes son los sectores prioritarios en la asistencia para México:

(a) Creación y fomento de las industrias de soporte y de las pequeñas empresas: Para el fomento industrial de México, es importante fomentar las industrias de soporte que forman la falda del conjunto piramidal, con las grandes empresas exportadoras en la cima, así como el desarrollo de las pequeñas empresas en la provincia.
(b) Salud y atención médica: Se pretende divulgar a nivel nacional la cartilla de maternidad puesta en práctica en los estados de Veracruz y Guerrero, idea compartida por la Secretaría de Salud. Asimismo, es importante combatir las enfermedades infecciosas (la tripanosomiasis común en las regiones de Centroamérica y Sudamérica). Con motivo del seminario celebrado en México en marzo de 1998, se amplió la posibilidad de cooperación regional para Centroamérica y el Caribe, a lo cual habría que otorgarle importancia.
(c) Medio ambiente (rural y urbano): Son prioritarias tanto la recuperación de los bosques en las zonas rurales, como la contaminación atmosférica, la basura y el tratamiento de residuos industriales en México D.F. La recuperación de los bosques tiene una estrecha relación con la mitigación de la pobreza, y se requiere analizarla con una visión amplia. La basura del D.F. es una tarea urgente, y

es importante establecer un mecanismo de ejecución vinculado con el ordenamiento legislativo conducente a la solución de problemas institucionales y el financiamiento con carácter de cesión.

(d) Formación de recursos humanos que será la base para todos los sectores: Con el avance de la descentralización, la formación de recursos humanos es una tarea prioritaria para las entidades autónomas locales, y se debería identificar su necesidad con mayor precisión. Es esencial que los programas de capacitación de JICA puedan atender diversos tipos de necesidades, y en este sentido la capacitación a largo plazo sería un programa conveniente que habría que aprovechar.

(e) Cooperación Sur Sur: Dado que los países latinoamericanos comparten el mismo idioma y las culturas similares, se podría decir que es la región más apropiada para la Cooperación Sur Sur. Se podría desarrollar varias acciones a través de esta modalidad de la cooperación, tales como la prevención de desastres causados por huracanes, la implementación del método PCM en IMEXCI, el apoyo a Guatemala en forma conjunta entre JICA e IMEXCI, etc., para lo cual es imprescindible fortalecer el funcionamiento del IMEXCI.

(f) Amistad entre Japón y México: Respecto al apoyo a los inmigrantes japoneses y sus descendientes, actualmente se ofrece un marco amplio de asistencia para los países donde viven un gran número de inmigrantes de la primera generación, pero ese marco es reducido para los países donde la proporción de la segunda generación y las posteriores es mayor que la primera, como son México y Perú. La necesidad de fomentar las actividades amistosas es mayor conforme se incrementan nuevas generaciones, por lo que es preciso ampliar el marco de asistencia para México y Perú.

Pese a que el PNB per cápita de México alcanza US$4.000, son grandes las diferencias entre regiones. Por consiguiente, en el futuro se deberá considerar el apoyo a las regiones y poblaciones que no pueden gozar de los beneficios del crecimiento económico. En lo concerniente al combate a la pobreza, es importante exhortar directamente a las comunidades locales a desarrollarse de manera independiente con su propio esfuerzo, para lo cual es necesario aumentar los efectos de la asistencia combinando los esquemas de cooperación como por ejemplo, el Envío en equipo de voluntarios JOCV, la combinación de voluntarios de edad madura y de JOCV, etc. Será necesario también desplegar varias actividades bajo un solo tema, además de colaborar positivamente con las ONGs con el fin de aprovechar al máximo los conocimientos y experiencias de las comunidades locales.

5.1.6 Expectativa del IMEXCI en la cooperación de Japón

Para México, la aOD se ha reducido de manera drástica a partir de su ingreso en OCDE. Le es importante aprovechar de manera efectiva esta asistencia decreciente, y se espera que IMEXCI procure buscar los métodos efectivos y establecer las prioridades en la aplicación de la misma. En vista de que México es considerado como un país de ingresos medios altos con PNB per cápita del orden de US$4.000, se propone que se formule la política de cooperación internacional de tal manera que se aproveche la AOD con enfoque en los estados y zonas pobres, sin dar prioridad a los estados donde se registren cifras mayores de 4.000 dólares.

En la cooperación tecnológica en el futuro, se desea dar peso a los siguientes puntos: (1) aclarar las prioridades de la asistencia de Japón señalando la asignación por objeto de los recursos de cooperación; (2) adoptar el acercamiento tipo participativo de múltiples sectores en el alivio de la pobreza cuya prioridad es alta; (3) combinar las modalidades de cooperación, con el fin de lograr un mayor efecto conjugado entre ellas. Respecto al combate a la pobreza, se requiere dar especial énfasis tanto al “acercamiento por múltiples sectores con una visión horizontal” como al “acercamiento tipo participativo” que involucre a todas partes relacionadas. Asimismo, se pretende planificar la asistencia de modo que se puedan obtener “resultados notables” concentrando la inversión de los recursos de asistencia en la mitigación de la pobreza de las comunidades. Se considera que la lucha contra la pobreza es una política tan importante que se debería heredar rebasando las fronteras de los gobiernos, y constituye un tema de mayor prioridad para que la cooperación japonesa para México obtenga buenos resultados a largo plazo.

La cooperación técnica para la formación de recursos humanos es sumamente importante, y se pretende destacar, en particular, el programa de capacitación que forma una parte importante de la misma. En el futuro, primero se establecerá el plan de capacitación general con base en las consultas

bilaterales entre Japón y México, así como la recopilación y análisis de las informaciones relativas a las instituciones que participen en este programa de capacitación, a fin de que se seleccionen los cursos que estén de acuerdo con los factores y las necesidades que rodeen a los participantes. En cuanto a los cursos específicos por país, se procurará preparar los cursos especialmente para que se fortalezcan los puntos débiles de México.

La asistencia de Japón para la región de Centroamérica y del Caribe es también sumamente importante. Se considera que un apoyo transversal que comprenda varios sectores como la salud, la educación, el fomento de las empresas pequeñas y medianas, podría obtener importantes efectos, por lo que se requiere estudiar un acercamiento multisectorial mejor, método de coordinación, colaboración internacional, etc., identificando las necesidades de esta región. Asimismo, es deseable promover de manera constructiva la participación de expertos de terceros países, de modo que sea benéfico tanto para Japón como para México.

Se pretende fortalecer la habilidad institucional del IMEXCI a través del presente Estudio de Evaluación. Se espera que, como resultado del trabajo conjunto de esta evaluación, se ponga de relieve la necesidad de fortalecer al IMEXCI, y que se reconozca como reto prioritario la formación de expertos de cooperación. Se desea aumentar aún más la confianza mutua con base en la colaboración lograda hasta ahora, y seguir adelante como buenos compañeros. Será necesario que en el futuro las entidades federativas funcionen como los principales ejecutores de AOD.

5.1.7 Políticas de asistencia para México de los principales donadores

(1) USAID

USAID realiza la cooperación dando importancia a los siguientes seis aspectos: “crecimiento económico, agricultura, energía y medio ambiente, salud y asistencia médica, asistencia humanitaria y democratización”. Respecto a su apoyo a México, se orienta principalmente al sector de energía y medio ambiente (asignando un 50 % del monto total de cooperación, al de salud y medicina (25%) y al de democratización (25%). En cuanto al sector de energía, coopera en el campo de energía limpia, es decir, la energía solar y la eólica, principalmente en la región sur del país, y tiene previsto iniciar el apoyo relativo al “Cambio Climático Global”. En lo relativo al medio ambiente, asiste en la recuperación de los bosques de los incendios forestales. En el sector de salud y atención médica, antes daba prioridad a la planificación familiar, pero actualmente ofrece asistencia en materia de VIH/SIDA y tuberculosis. Dado que la democratización es una tarea delicada, actualmente se limita a las actividades tales como servicio de investigación y de biblioteca en el congreso, coordinación bilateral entre EE.UU. y México en el campo jurídico, fortalecimiento de facultades de la ciudadanía y las entidades locales autónomas, entre otros.

USAID tiene abundantes experiencias en la evaluación de la cooperación. En el pasado, adoptaba un sistema llamado “esquema troncal” que consiste en evaluar la entrada, la salida, los resultados y los objetivos de cada proyecto en forma individual, pero dejaron de emplearlo. Actualmente, tiene adoptado el sistema “orientado a los resultados concretos” y da énfasis al “paquete de resultados”, tipo persecución de objetivos, que pretende revisar qué se debería lograr con la cooperación. Para su materialización labora la “hoja de estrategias por país” para cada cinco años, y establece “ Metas estratégicas/ Resultados intermedios/ Indicadores del éxito” para cada estrategia.

(2) Banco Mundial

En la actualidad a México le urge consolidar un marco de la macroeconomía sano e implementar la reforma social, para lo cual se debería otorgar importancia a las siguientes medidas: (a) elevar la sustentabilidad del sector social y satisfacer las necesidades básicas humanas con enfoque en la educación, la salud y la pobreza; (b) sostener el ritmo de crecimiento económico al 5% anual centrándose en los sectores público, financiero y privado, la infraestructura y el medio ambiente; (c)

impulsar la reforma administrativa y fiscal, así como la descentralización en busca de un buen gobierno.

El plan de asistencia del Banco Mundial para México (con una duración de 3 años) se centra en un combate directo a la pobreza, al mismo tiempo del crecimiento económico que posibilite el aumento del empleo (el combate a la pobreza en el sentido amplio). Considera importante que se promueva el apoyo a 10 millones de habitantes en extrema pobreza en provincia, y las políticas sociales para la población pobre principalmente en las zonas urbanas que asciende a 20 millones de habitantes, y que, además, se lleve a cabo tanto la expansión cuantitativa como la y mejora cualitativa de los servicios educativos y de salud en los cuales ha avanzado la descentralización. Considera importante que se estreche el vínculo con los gobiernos estatales, en particular en lo referente al medio ambiente, como la biodiversidad, calidad atmosférica, etc. Asimismo, el fomento de las industrias regionales constituye un reto prioritario, para lo cual se aconseja ordenar las infraestructuras en las ciudades de la provincia.

(3) Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

BID ha venido ofreciendo la asistencia a México durante los últimos 40 años, teniendo en consideración las políticas prioritarias tanto para México como para BID. Durante el gobierno del presidente Zedillo, ha dado importancia al apoyo a la reforma institucional y al sector privado, consistentes, en concreto, en el apoyo a la reforma del sistema financiero, establecimiento del sistema de protección bancaria IPAB, ayuda a Nacional Financiera (NAFIN), modernización del sistema bancario, apoyo al sector privado por medio del préstamo en dos tiempos.

Para el futuro se tiene pensado establecer las estrategias de asistencia que comprendan el sexenio del próximo presidente, dialogando con el nuevo gobierno, y se pretende dar importancia a los siguientes aspectos: (a) continuar con la reforma institucional - las reformas financiera y fiscal tanto del gobierno central como de las entidades federativas; (b) apoyo a la descentralización - elevar las facultades administrativas de los gobiernos locales y ofrecer financiamiento; (c) apoyo al sector social - en particular, la educación, formación profesional, formación de recursos humanos; (d) apoyo financiero - reforma a los bancos de desarrollo que no cumplan con su función intrínseca.

5.2 Conceptos Básicos de la Asistencia para México

5.2.1 Temas de desarrollo prioritarios

En el Cuadro 5.2.1 se resume lo descrito en los párrafos anteriores. Este cuadro nos aclara cuáles deben ser los temas objeto de la cooperación de nuestro país con México (“qué”), y cómo debería implementarse la cooperación (“cómo”). En esta sección, se identificarán primero los temas de desarrollo prioritarios (dentro de “qué”), y luego la óptima manera de realizar la asistencia (dentro de “cómo”) para cada tema correspondiente.

Entre los lineamientos fundamentales de asistencia para las regiones de Centroamérica y Sudamérica, indicadas en la “Política a Mediano Plazo de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (agosto, 1999)”, “la reducción de las diferencias entre regiones y el combate a la pobreza”, “la protección del medio ambiente” y “la formación de recursos humanos y la transferencia de tecnología en una gran extensión (más de un país)” coinciden con las necesidades de desarrollo de México, así como la expectativa que tiene IMEXCI en la asistencia de nuestro país. Además, coinciden con los puntos de vista de la Embajada del Japón y JICA en México. Por lo anterior, se podría considerar que los tres temas arriba mencionados constituyen los temas de desarrollo prioritarios. Respecto a la “formación de recursos humanos y la transferencia de tecnología en una gran extensión”, será importante tomar en cuenta la Cooperación Sur Sur y el fortalecimiento de facultades del IMEXCI para tal fin.

Por lo que se refiere a la “reforma económica”, señalada en la política a mediano plazo, se podría considerar que no existe la necesidad de que Japón la trate como un tema de asistencia prioritario, puesto que tras el ingreso en OCDE y la firma del TLC, la reforma en este campo ha avanzado

considerablemente en México, y tanto el Banco Mundial como el BID continúan apoyándola. En cuanto a la "democratización", es difícil en ciertos aspectos, ya que México mismo tiene la voluntad de promoverla dinámicamente y que, además, se trata de una cuestión tan sensible que hasta USAID ofrece su apoyo en áreas muy limitadas.

Entre los temas señalados en el punto de vista sobre la asistencia para México de la Embajada del Japón o JICA en México, la formación de recursos humanos en México, aunado con la descentralización, responde a la necesidad de desarrollo de México en relación con la mejora cualitativa de la educación superior y técnica, por lo cual se podría incluir en los temas prioritarios, pese a que no figura en la política a mediano plazo. Otro tema de desarrollo prioritario sería la "formación y fomento de la industria agropecuaria y de pequeñas empresas en zonas rurales", puesto que contribuirá para aliviar la pobreza en la provincia, además de coincidir tanto con los puntos de vista de JICA como las necesidades de desarrollo de México.

Sin embargo, en la "formación y fomento de las industrias de soporte" que tiene en su cima a las grandes empresas exportadoras, el sector privado ha de tomar la iniciativa y, además, se ha discutido a nivel internacional sobre la efectividad de la intervención administrativa en esta materia. Por lo tanto, se requerirá que la administración pública analice, primero, " qué se debería y no se debería hacer " en torno a este tema, antes de determinar si son o no temas de desarrollo prioritarios.

Dejando aparte la política a mediano plazo, México es el primer país al cual Japón mandó a los emigrantes de manera organizada, y actualmente viven más de 12 mil inmigrantes y sus descendientes en México. Por lo anterior, se ha mantenido una relación amistosa durante largos años, lo cual se manifiesta, por ejemplo, en los frecuentes viajes de eminentes personalidades entre ambos países, y en el activo intercambio de becarios. Teniendo en cuenta esta trayectoria histórica, y con el fin de promover aún más la amistad entre ambas naciones, la Oficina de JICA en México destaca, como uno de los temas de desarrollo prioritarios, el "estrechamiento de la relación amistosa entre Japón y México". Sería recomendable que la "consolidación de la amistad entre ambos pueblos" se incluya en los temas prioritarios, aunque no se muestra en el Cuadro 5.2.1, ya que tanto la Embajada del Japón en México como IMEXCI destacan su importancia.

Con base en el análisis arriba realizado, se podría resumir en las siguientes seis tareas los temas de desarrollo prioritarios de México en la cooperación de Japón para México para los próximos cinco años:

(a) Disminución de las diferencias entre regiones a través del alivio de la pobreza (nutrición, salud, educación, empleo, etc.).
(b) Formación y fomento de la industria agropecuaria y de pequeñas empresas en zonas rurales.
(c) Recuperación y conservación de los recursos naturales en la provincia, y mejoramiento del medio de la vida en las zonas urbanas.
(d) Desarrollo de los recursos humanos con el fin de lograr la descentralización y el fomento local.
(e) Promover la transformación de México en país donador de asistencia, principalmente para los países de Centroamérica y del Caribe.
(f) Fortalecimiento de las relaciones amistosas entre Japón y México.

Cuadro 5.1 Asuntos de Consideración para Estudiar la Política de Asistencia a México

Particularidad de México:	Lineamientos básicos de la asistencia japonesa para México (Región de América Central y del Sur):
❖ 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	❖ Apoyo a la democratización y la reforma económica ❖ Apoyo a la protección ambiental ❖ Apoyo a la disminución de diferencias

	regionales, y al combate a la pobreza ❖ Apoyo a la formación de recursos humanos y la transferencia de tecnología en gran extensión
Necesidades de desarrollo de México: Combate a la pobreza: ❖ Apoyo al desarrollo autónomo después de la implementación de 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 Agricultura: ❖ Apoyo a la diversificación de cultivos ❖ Apoyo al fomento de la industria de procesamiento agrícola en la provincia Industria: ❖ Apoyo a la formulación de programas oficiales para el desarrollo de la industria de soporte ❖ Apoyo al desarrollo de pequeñas empresas y la formación de recursos humanos en la provincia Educación: ❖ Apoyo al mejoramiento cualitativo de la enseñanza superior ❖ Apoyo al mejoramiento cualitativo de la enseñanza tecnológica Salud: ❖ Apoyo al mejoramiento y ampliación de los ervicios de salud en los estados pobres ❖ Apoyo a la consolidación del sistema de seguro social Medio ambiente: ❖ Apoyo a la recuperación y protección forestal Descentralización: ❖ Apoyo al fortalecimiento de la facultad administrativa de los gobiernos estatales (en particular, en la educación, salud, combate a la pobreza) Cooperación para el extranjero. ❖ Apoyo al fortalecimiento de facultades del IMEXCI ❖ Apoyo a la cooperación para América Central y del Caribe	Acercamiento básico de la asistencia japonesa: ❖ Acercamiento individual (por país) acorde a la situación del país receptor ❖ Acercamiento participativo de múltiples sectores ❖ Acercamiento integral con la movilización de diversos recursos ❖ Acercamiento orientado a resultados concretos ❖ Cooperación internacional armoniosa Punto de vista de la JICA sobre la asistencia para México: ❖ Acercamiento con programas propios para los temas ❖ Acercamiento orientado a resultados concretos ❖ Apoyo al desarrollo y fomento de la industria de soporte y de pequeñas empresas ❖ Apoyo a la difusión de la libreta de maternidad a nivel nacional ❖ Apoyo a la cooperación para regiones con enfermedades infecciosas en América Central y del Caribe ❖ Apoyo a la recuperación forestal en la provincia ❖ Apoyo al control ambiental en ciudades grandes ❖ Apoyo a la formación de recursos humanos para 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
Expectativa del IMEXI en la asistencia japonesa: ❖ Definición de prioridades de la asistencia japonesa, asistencia con efectos visibles ❖ Mitigación de la pobreza a través del acercamiento multisectorial ❖ Acercamiento comprensivo que permita elevar los efectos conjugados de los fondos de	USAID: ❖ Energía y medio ambiente ❖ Salud y asistencia médica (VIH/SIDA, tuberculosis) ❖ Democratización WB (Banco Mundial): ❖ Fortalecimiento de la sustentabilidad en el

asistencia ❖ Acercamiento participativo de todas las personas involucradas ❖ Mejoramiento cualitativo de la formación de recursos humanos (programas de capacitación, en particular) ❖ Apoyo a la región de América Central y del Caribe, apoyo al fortalecimiento del IMEXCI	sector social ❖ Sostenimiento del crecimiento económico al 5% anual ❖ Administración satisfactoria (reformas administrativas y financieras, descentralización) BID (Banco Interamericano de Desarrollo): ❖ Continuidad de la reforma institucional ❖ Apoyo a la descentralización ❖ Apoyo al sector social ❖ Reforma del banco de desarrollo

5.2.2 Acercamientos importantes

Ahora, se analizará sobre “cómo” implementar la asistencia para México. De los cinco tipos de acercamiento que se consideran fundamentales para la cooperación que ofrece Japón, de acuerdo con el concepto de las nuevas estrategias de desarrollo establecidas por el DAC (véase 5.1.3), el acercamiento individual es el que en este Estudio de Evaluación ya se tiene en cuenta como una de las metas. Respecto a la colaboración internacional para la asistencia, esta necesidad es relativamente pequeña en comparación con otros países en vías de desarrollo como los menos desarrollados (LLDC), al juzgar que la AOD en México se ha reducido a un nivel sumamente bajo, y que la cooperación que los organismos y países donadores ofrecen a México es mínima, con la excepción de los préstamos del Banco Mundial. No obstante ello, seguirá siendo importante la cooperación entre los principales organismos y países donadores, desde el punto de vista de la utilización efectiva de los restringidos fondos de asistencia.

En vista de lo anterior, serían tres los tipos de acercamiento que deberían de destacarse en la cooperación para México; el “acercamiento multisectorial” tipo participativo; el “acercamiento integral” consistente en la movilización de diversos recursos; y el “acercamiento orientado a los resultados concretos”, que pretende definir los logros esperados. Ahora que se da importancia al “acercamiento para resolver las tareas de desarrollo”, el acercamiento orientado a los resultados concretos sería su eje principal. Para la realización efectiva y eficiente de temas de desarrollo, es indispensable movilizar eficazmente a todas las personas involucradas y los recursos de cooperación, en forma horizontal rebasando las fronteras sectoriales, por lo cual podría decirse que tanto el acercamiento multisectorial como el integral funcionan como las alas importantes que auxilian al acercamiento orientado a los resultados en el lado de la práctica. A este acercamiento orientado a los resultados, le otorgan una gran importancia tanto la Embajada del Japón y la JICA en México, como el IMEXCI.

En el caso de emplear los acercamientos “orientado a los resultados/ multisectorial/ integral” para los seis “temas de desarrollo prioritarios” antes señalados, resulta imprescindible establecer los “indicadores de las metas planeadas” y el “sistema de monitoreo secular”, para poder medir cómo ha contribuido la asistencia para mejorar cada tema de desarrollo. El presupuesto de la asistencia de Japón para México evoluciona en una envergadura de 3,500 á 4,000 millones de yenes al año, lo cual es sumamente reducido comparado con la escala de la economía de México. Por consiguiente, para posibilitar la medición de los indicadores de las metas y el grado de contribución, sería menester reducir considerablemente tanto el enfoque y como el alcance de las actividades de cooperación.

Por otro lado, al impulsarse las actividades de asistencia combinando los insumos a través del esfuerzo multisectorial con la participación de diversas partes, así como el acercamiento integral mediante la movilización de diversos recursos, sería necesario monitorear y evaluar la contribución de todo en conjunto para el cumplimiento de las metas planeadas, en vez de la evaluación individual de cada uno de los recursos y participantes. En este sentido, sería importante un sistema de retroalimentación en que se evalúe en forma conjunta una “mezcla de diversos recursos y participantes de cooperación”, para buscar la combinación más adecuada. Este tipo de evaluación será un importante tema de

investigación para el futuro.

Como se ha visto hasta aquí, el adoptar el "acercamiento orientado a los resultados" para los "temas de desarrollo" prioritarios es un ensayo nuevo nunca experimentado en el pasado, y para que esta prueba obtenga los resultados esperados, será indispensable ir ensayando de manera gradual por el método de tanteos. En el caso de que este esfuerzo se haga en un país de ingresos bajos, se combinarían factores demasiado diversificados, y el ensayo por tanteo podría resultar en una confusión. En cambio, en el caso de México, que está a punto de dejar de depender de la asistencia", tiene la ventaja de poder aplicar la AOD enfocándose en algunos temas específicos de desarrollo prioritarios, y se podría decir que es el país ideal para ensayar el "acercamiento orientado a los resultados". Será recomendable hacer de México el país modelo para dicho acercamiento para crear el prototipo con base en las experiencias adquiridas en ese país, a fin de que ese prototipo se extienda para ser aplicado finalmente en otros países en vías de desarrollo.

5.3 Propuestas para la Planeación de la Asistencia para México

En esta sección, se analizarán los siguientes tres puntos para cada uno de los seis temas de desarrollo que han sido seleccionados como "prioritarios"; (1) Situación actual; (2) Objetivo; (3) Programas para lograr los objetivos (Cuadro 5.3.1).

Tema de Desarrollo 1: Disminución de las diferencias entre regiones a través de la reducción de la pobreza

(a) Situación actual
En México, el límite de la pobreza se marca a través del "precio estándar de la canasta básica", y si una familia compuesta por 5.5 miembros tiene ingresos inferiores a 1,738 pesos (precio al final de 1977), se define como "extrema pobreza". La extrema pobreza se concentra en los poblados rurales (con menos de 2,500 habitantes). La proporción de las familias de extrema pobreza alcanza un 40%, aproximadamente, en los tres estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, y cerca de un 30% en los siete estados de Hidalgo, Guanajuato, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Veracruz y Zacatecas; en otras palabras, en estos 10 estados se concentra un 55% de la extrema pobreza del país. De la gente que vive con extrema pobreza, las mujeres están particularmente marginadas y, como consecuencia, se ha formado el círculo vicioso de la falta de nutrición, salud y educación. Se ha implementado "PROGRESA" con el fin de romper este círculo vicioso.

Además de las medidas para reducir la extrema pobreza, se publicó el "Plan Nacional del Combate a la Pobreza para las Regiones Prioritarias (mayo, 1999)", cuyo objetivo es elevar la facultad de las zonas donde se concentra la población indígena, para planear y ejecutar el desarrollo de manera autónoma. En dicho plan se pretende que las entidades locales autónomas se esfuercen para mitigar la pobreza en las 91 zonas prioritarias en los 31 estados del país, en colaboración con diversas dependencias del gobierno central. En este plan se encuentran involucradas las instituciones del gobierno central como Secretarías de Desarrollo Social (SEDESOL), Educación Pública, Salud, Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio y Fomento Industrial, Comunicación y Transporte, entre otras, así como diversos organismos locales. SEDESOL lleva a cabo diversas actividades como el empleo eventual, financiamiento de importes menores, empresas públicas, contratación de jornaleros agrícolas, apoyo a las mujeres, coinversión, etc.

(b) Objetivo
Meta: Elevar la calidad de la vida a un nivel sustentable para la población pobre en los estados y municipalidades pobres, donde el índice de marginalidad es alto.

El índice de marginalidad "se obtiene del nivel de marginación del desarrollo integrando los 9 indicadores que representan los aspectos de ingreso, educación, salud, nivel de vida, vivienda y entorno, etc.", y el Consejo Nacional de Población (CONAPO) clasifica a los estados y municipalidades del país en 5 categorías; muy alto, alto, regular, bajo y muy bajo. En la clasificación

de los 32 estados al año 1995, los primeros 12 estados van en el siguiente orden; Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Hidalgo, Puebla, Yucatán, Campeche, San Luis Potosí, Tabasco, Zacatecas y Michoacán. Los estados con alto índice de marginalidad suelen tener el PIB per cápita bajo y una tasa de población forestal baja. No obstante ello, el PIB per cápita de Campeche es muy elevado, con US$6.600, mientras que San Luis Potosí y Zacatecas presentan valores muy positivos respecto a la población forestal que representa la situación ambiental.

Con base en lo arriba descrito, los nueve estados de Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Hidalgo, Puebla, Yucatán, Tabasco y Michoacán, exceptuando a los de Campeche, San Luis Potosí y Zacatecas, podrían ser considerados como pobres, en los que la sustentabilidad está amenazada desde el punto de vista de los índices de marginalidad, económico y ambiental. De estos nueve estados, Chiapas, Guerrero y Oaxaca ocupan los primeros tres lugares en todo el país en cuanto a la proporción de los muertos por homicidio sobre el número total de muertos, lo que se traduce en una situación de inseguridad. Por otro lado, la cooperación internacional ya se ha concentrado considerablemente en estos 3 estados, por ser calificados como los estados que más necesitan la aplicación de las medidas contra la pobreza en México. Esto se traduce en que se enfrentará a las dificultades técnicas de la asistencia en el caso de aplicar el "acercamiento orientado a los resultados", puesto que será bastante difícil medir el grado de contribución de nuestro país para obtener los resultados esperados. Por consiguiente, respecto a Chiapas, Guerrero y Oaxaca, será necesario analizar la situación de la seguridad y las tendencias de la asistencia internacional, antes de determinar si se califican o no como los estados prioritarios para la cooperación japonesa.

Lo anterior se refiere a un análisis de los estados. A nivel de municipalidad no hay una diferencia importante en la tendencia general, pero se halla una serie de municipios con alto índice de marginalidad que abarcan las zonas fronterizas de unos estados. Como está prohibido el paso a la región oriental de Chiapas donde el Ejército Zapatista de la Liberación Nacional (EZLN) pretende establecer su autonomía, se podría considerar a las siguientes seis zonas, excluyendo dicha región, como "candidatas al Tema de Desarrollo 1 (reducción de las diferencias entre regiones a través de la mitigación de la pobreza":

(a) Zona fronteriza de Veracruz, Hidalgo y San Luis Potosí
(b) Zona fronteriza de Veracruz, Puebla y Oaxaca
(c) Región nordeste de Oaxaca
(d) Región sudoeste de Oaxaca
(e) Región sudeste de Guerrero;
(f) Zona fronteriza de Michoacán, México y Guerrero.

(c) Programas para lograr el objetivo

Será necesario tomar en cuenta los siguientes tres puntos; "las medidas aplicadas por el gobierno mexicano relativas al objetivo", "el nivel alcanzado por los resultados del programa" y "los resultados de la cooperación de Japón obtenidos en el pasado", para diseñar los programas que cumplan el objetivo del tema. Los programas de PROGRESA y SEDESOL son el núcleo de las medidas aplicadas por el gobierno mexicano en la lucha contra la pobreza. Por lo tanto, se desea planear la cooperación de Japón de modo que pueda contribuir a la implementación de tales medidas. Los programas de cooperación de Japón tienen dos rumbos a tomar: obtener los resultados específicos (micro) enfocándose en unas determinadas zonas, o en general (macro) considerando al país entero como objeto de la asistencia. Será preciso analizarlos de manera comparativa, aunque desde el punto de vista del "acercamiento orientado a los resultados", la primera alternativa es preferible. Pese a ello, será apropiado, también, la cooperación a nivel macro que pretende extender ampliamente los logros de la asistencia japonesa en el pasado, y se requiere formular un juicio conforme a las circunstancias. En el Tema de Desarrollo 1, se diseñarán los siguientes tres programas con base a lo anterior.

Programa 1: Apoyar el combate a la pobreza (enfocándose en unas zonas específicas)
<Efectos esperados: Desarrollo económico autónomo de los beneficiarios actuales o los que hayan

terminado de recibir los beneficios de los servicios ofrecidos por PROGRESA, en las zonas objeto del tema>

Este programa pretende brindar apoyo a la población de extrema pobreza que haya satisfecho las necesidades humanas básicas BHN por medio de PROGRESA, a fin de que pueda desplegar algunas actividades concretas para desarrollarse en forma independiente en el futuro. Dado que es particularmente importante obtener los resultados específicos notables, hace falta concentrar los esfuerzos en cada una de las seis zonas antes seleccionadas, implementando el "acercamiento multisectorial" que hace posible la participación de varias partes interesadas, a través del "acercamiento integral" consistente en la combinación de diversos esquemas de cooperación. Para ejecutar este programa, la clave sería qué parte se consideraría prioritaria dentro de la zona seleccionada; hasta dónde se debería ampliar el alcance del acercamiento multisectorial; cómo diseñar el paquete de cooperación más apropiado mediante el acercamiento integral, a fin de atender las tareas de desarrollo independiente que tiene la zona seleccionada. Por consiguiente, será de vital importancia sostener consultas con IMEXCI, PROGRESA y las entidades autónomas locales competentes de la zona

<Indicadores de la evaluación de resultados>
En particular, de los que hayan terminado de recibir los beneficios:

- Toma de calorías al día
- Porcentaje de la población escolar correspondiente a la educación obligatoria
- Ingreso devengado

Programa 2: Apoyar el combate a la pobreza de SEDESOL (enfocándose en unas zonas específicas)
<Efectos esperados: Que los habitantes de la zona elegida adquieran la facultad de operar y administrar de manera sustentable los proyectos ejecutados por los fondos del grupo empresarial de SEDESOL, o el programa para elevar la productividad en las mujeres, etc.>

La finalidad de los programas de SEDESOL es establecer un mecanismo que permita a las comunidades pobres locales desarrollarse de manera independiente en la economía de mercado. Sin embargo, estos programas no están totalmente de acuerdo con las necesidades de las comunidades, por lo que se pretende dar apoyo enfocándose en las dificultades del desarrollo sustentable que surjan después de la terminación de los programas. Las áreas prioritarias de este programa son; FANAES y el programa para elevar la productividad en las mujeres.

En la ejecución de este programa, están involucradas diversas partes como la sede central y las dependencias regionales de SEDESOL, fondos empresariales individuales, municipios, dependencias gubernamentales pertinentes, etc., con el fin de elaborar los proyectos y apoyar de manera conjunta la independencia económica de las comunidades pobres, aunque es baja la capacidad de los "fondos empresariales" que tiene el contacto directo con ellas. Por otro lado, las comunidades pobres están conscientes de los problemas internos, pero casi no tienen información, conocimiento ni experiencia sobre cómo resolverlos en la economía de mercado, por lo que son incapaces de transmitir expresamente sus necesidades a los fondos empresarial. Este programa pretende elevar la facultad de ambas partes, de modo que sea posible elaborar y operar proyectos realistas y sustentables en las comunidades.

De las actividades de JICA, está relacionado con lo anterior el Envío de Voluntarios JOCV a los estados de Michoacán, Hidalgo, etc., teniendo a SEDESOL como organismo de contraparte. Sin embargo, en la actualidad cada uno de los voluntarios, asignados de manera dispersada a diferentes zonas, desarrolla actividades limitadas dentro de la posibilidad individual de cada persona, sin buscar de manera organizada la "elaboración y operación de proyectos realistas y sostenibles en las comunidades", razón por la cual no se podría decir que exista un sistema capaz de recoger "efectos notables" más allá de la simpatía emocional. Se desea, por consiguiente, que organizando lo anterior se incorporen otras modalidades de cooperación como programas de bienestar y desarrollo, de asociación para el desarrollo, de estudio para el desarrollo de pequeña escala, de asistencia no reembolsable para

la raíz de la hierba, etc., y que se esfuerce a través del acercamiento tipo participativo con la participación de las dependencias locales de SEDESOL, fondos empresariales, comunidades y municipios.

<Indicadores de evaluación de los resultados>
- Número de participantes en los cursos de capacitación para las personas involucradas en las actividades de SEDESOL
- Número de actividades comunales y de habitantes participando en dichas actividades
- Indices de administración de actividades

Programa 3: Apoyar el mejoramiento de la salud materno infantil con la propagación de cartillas de maternidad (estados o municipalidades)

<Efectos esperados: A través de la consulta periódica en las clínicas, antes y después del parto durante un período determinado, se reduce la tasa del parto por métodos tradicionales y, por ende, mejora la tasa de mortalidad de mujeres embarazadas y parturientas, así como la infantil>

México tiene publicado el "Plan de Acción 1995-2000" relacionado a la salud reproductiva, que comprende los siguientes tres componentes; la planificación familiar, la salud materna y la salud de las mujeres. El programa, acorde a los lineamientos de dicho plan, constituye un elemento importante para aliviar la pobreza. JICA ha venido realizando la cooperación técnica relativa a la introducción y uso de las cartillas de maternidad en los estados de Guerrero y Veracruz, donde el índice de marginalidad es elevado. Este programa pretende divulgar los resultados obtenidos a otros estados, y contribuir al mejoramiento de la salud materno infantil a nivel nacional. Mientras que los Programas 1 y 2 tienen como objetivo lograr notables efectos enfocándose en unas zonas específicas, este programa se caracteriza por el intento de divulgar en gran envergadura la experiencia adquirida a pequeña escala. Debido a ello, desde el punto de vista del "acercamiento orientado a los resultados concretos", tiene más dificultades de identificar el "grado de contribución" que los Programas 1 y 2, y la estimación de los efectos no dejará de ser imprecisa.

Los indicadores para evaluar los efectos de este programa serían los siguientes tres; "bajar la mortalidad infantil", bajar la mortalidad de mujeres embarazadas y parturientas, divulgar los servicios básicos de la salud relativa al sexo y a la reproducción", señalados en las Nuevas Estrategias de Desarrollo del DAC. Tanto los gobiernos locales como el gobierno central han ejecutado una diversidad de medidas para mejorar dichos indicadores, por lo que sería difícil identificar el grado de contribución y los efectos logrados por la introducción de las cartillas de maternidad. Será necesario intentar desarrollar los indicadores de evaluación que relacionen los efectos de pequeña escala con los de gran escala, tomando como base el caso del distrito de salubridad No.10 del estado de Veracruz. El incremento del número de pacientes que acuden a las clínicas, la baja del porcentaje de partos tradicionales en el total, por ejemplo, servirían como indicadores sencillos al respecto. Para el monitoreo, será indispensable que los gobiernos municipales que hayan introducido la cartilla de maternidad, proporcionen de manera secular los datos pertinentes.

<Indicadores de la evaluación de resultados>
A nivel municipal:
(a) Número de pacientes que acuden a las clínicas
(b) Proporción de partos tradicionales en el total

Tema de Desarrollo 2: Creación y Fomento de la Industria Agropecuaria y Pequeñas Empresas en la Provincia

(a) Situación actual
La industria manufacturera de México crece firmemente incrementando la productividad, y la exportación de productos manufacturados alcanzó a un 90 % del monto total exportado en 1998. Sin embargo, dicho crecimiento de la industria manufacturera depende mucho de la maquiladora ubicada

principalmente en las zonas fronterizas con EE.UU. Además, dado que la mayoría de la materia intermedia es de importación, es limitada la extensión de su impacto a la industria nacional, y el aumento de exportación origina, como consecuencia lógica, el incremento de la importación. Por otro lado, el sector manufacturero cuyo destino es el mercado nacional, se encuentra en una situación difícil debido a la acelerada liberación comercial, fluctuación cambiaria, tasa de interés alta en el país, entre otros. Tal depresión del sector manufacturero es notoria en las regiones del sur, donde prácticamente no existe la industria maquiladora.

Para México, donde cerca de un 35% de la población está compuesto por jóvenes menores de 14 años, es importante la generación de empleo, en particular en el sector manufacturero, y se subraya la importancia que tiene la generación de empleo en las zonas pobres donde viven un gran número de jóvenes, como se indica lo relativo a los "fondos empresariales" de SEDESOL en el Programa 2. La SECOFI pretende impulsar el fomento industrial a nivel nacional por medio de la formación de las industrias de soporte que proveerán a la maquiladora, del desarrollo de una parte de la industria maquiladora en determinadas regiones, de la creación de la "pirámide industrial", del fomento de la artesanía, de la constitución del "Centro Regional para el Mejoramiento de la Competitividad", entre otras cosas. Asimismo, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural promueve la diversificación de cultivos, así como la formación de pequeñas empresas rurales con base en el programa de "Alianza para el Campo".

(b) Objetivo
Objetivo: Creación y fomento de la industria en los estados y municipalidades pobres con elevado índice de marginalidad, para incrementar la oportunidad de empleo

Este tema de desarrollo tiene un vínculo importante con el Tema de Desarrollo 1 que se enfoca en unas zonas específicas y, al mismo tiempo, tiene como objetivo crear y fomentar la industria en el ámbito nacional, ampliando la esfera de los estados y municipalidades pobres que se hacen objeto del tema. En este campo la administración pública podría encargarse principalmente de acondicionar el entorno de la "formación y fomento de la industria", como son los sistemas financiero y fiscal, orientación tecnológica, formación de recursos humanos, etc. Será necesario respetar la iniciativa del sector privado por lo que se refiere a las actividades concretas y los resultados.

En la industria maquiladora que se ha desarrollado en las zonas fronterizas con EE.UU., se empieza a observar casos en que parte del sector manufacturero se traslada a otros estados, debido a la situación difícil a que enfronta la fuerza de trabajo. Serían importantes también las medidas que favorezcan al despliegue regional o reubicación de las empresas privadas. Por otro lado, también son importantes las medidas de apoyo a la creación de pequeñas empresas en el sector agropecuario y de servicios de esta rama en las zonas rurales, aunque la constitución de empresas depende mucho de la voluntad y la capacidad de la persona, por lo que será necesario tener en cuenta que la administración pública no dispone de medidas efectivas, excepto el "ordenamiento del entorno".

Respecto a este tema de desarrollo, es necesario buscar de manera constructiva la coordinación con las medidas promovidas por SEDESOL, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, gobiernos locales, universidades e instituciones de investigación, grupos industriales privados, etc.

(c) Programas para lograr el objetivo

Programa 1: Apoyo al fortalecimiento de facultades de las municipalidades para fomentar la industria rural, en relación con el Tema 1 (enfocándose en unas zonas específicas)
<Efectos esperados: Que las entidades locales autónomas de la zona elegida adquieran la facultad de diseñar un plan de fomento industrial realista y sustentable, tomando en consideración las tendencias del mercado>

En el Tema de Desarrollo 1 que se enfoca en unas zonas específicas, un factor importante es la

formación y fomento de la industria basada en la agricultura, por lo que se requiere dar importancia a un desarrollo sustentable dentro de la economía de mercado. Sin embargo, cuanto más inferior sea el nivel del municipio, mayor será la falta de recursos humanos capaces de considerar dicha sustentabilidad, incluyendo las tendencias de la demanda en el mercado, y además, los habitantes son incapaces de entender tales cuestiones; situación que no les permite ejecutar medidas efectivas. Por lo tanto, es urgente la formación de recursos humanos en los estados y municipalidades para promover el fomento industrial en las zonas rurales.

Para "mejorar la facultad de planear el fomento industrial", el eje central sería el programa de capacitación. Dado que es necesario dar especial énfasis a las entidades administrativas de niveles inferiores, será importante despertar la conciencia de los problemas, con apego a las actividades productivas locales, y abordar algunos casos fáciles de entender de otras zonas de niveles similares, para plantear de manera concreta los conceptos del mejoramiento. Sería aconsejable disponer de indicadores de evaluación que permitan calificar cualitativamente la mejora de este tipo de capacidad, los cuales son difíciles de determinar en este momento. Por consiguiente, se manejarán provisionalmente los siguientes tres indicadores cuantitativos:

<Indicadores de la evaluación de resultados>
- Número de cursos de capacitación sobre el fomento de la industria rural
- Número de participantes en los cursos arriba indicados
- Número de participantes que hayan alcanzado el nivel de instructores.

Programa 2: Apoyar el fomento de las industrias de soporte
<Efectos esperados: Que el "Centro Regional de Apoyo Tecnológico" pueda proporcionar la tecnología tanto industrial como administrativa, rebasando las fronteras de los sectores, acorde a las necesidades de un nivel relativamente alto de las empresas privadas>

Este programa apoya el fortalecimiento de facultades del Centro Regional de Apoyo Tecnológico, sin especificar las zonas. Para construir la pirámide industrial con la industria maquiladora en la cima, se requiere difundir la tecnología de industria y administración de un nivel relativamente alto en aquellas zonas en que el nivel de desarrollo sea comparativamente bajo, pero que dispongan de suficiente fuerza laboral. Las industrias de soporte abarcan diversos tipos de actividad industrial, por lo que las empresas privadas se encargarán de elevar sus capacidades respecto a las tecnologías específicas requeridas para sus actividades, mientras que el sector público se concentrará en la tecnología industrial y de administración, que se pueda aplicar rebasando las fronteras sectoriales.

En este programa, las principales actividades serán la capacitación y la consultoría que transciendan de los límites sectoriales. Sin embargo, el área y el contenido prioritarios varían según la situación en que se encuentre el "Centro Regional de Apoyo Técnico". Será menester determinar los indicadores de evaluación concretos en la etapa de formulación de proyectos.

<Indicadores de la evaluación de resultados>
- Número de cursos de capacitación, sus niveles y participantes
- Número de solicitud de asesoría y de consultas otorgadas, número de ejemplos practicados

Programa 3 : Apoyo a la formación profesional de la fuerza de trabajo joven
<Efectos esperados: Impartir cursos de formación profesional a los trabajadores jóvenes que se hayan inmigrado en las grandes ciudades, para reducir la tasa de desempleo de los mismos>

Este programa pretende apoyar las actividades del "Centro de Formación Profesional" orientadas al fomento del empleo, principalmente en los estados con baja tasa de empleo de la fuerza de trabajo joven, con el fin de elevarla. Para estimular el empleo de la fuerza laboral joven, se podría mencionar, por un lado, el fomento principalmente en las zonas rurales, en relación con el fomento de la industria rural del Programa 1 y el apoyo a la industria de soporte planteado en el Programa 2; por otro lado, el fomento del empleo de la fuerza de trabajo joven que emigra a las ciudades grandes. Dado que el

problema de la pobreza en las grandes ciudades es producto de la interacción de diversos factores, es preciso realizar suficientemente la investigación y los preparativos relaitvos, antes de emprender la lucha contra la pobreza, por lo que se estima que sería difícil atender inmediatamente este problema. Una recomendación sería estimular el empleo de la fuerza de trabajo joven que inmigran en las grandes ciudades teniendo presente lo anterior. En esta materia, JICA ha venido desarrollando la capacitación de entrenadores por medio del Proyecto del Senado, mientras que Alemania, Italia y el Banco Mundial han apoyado la modernización de la formación profesional centrándose en Celaya (Escuela Superior de Formación Profesional). Es necesario evitar la repetición de dicha cooperación, y diseñar proyectos que generen efectos conjugados.

<Indicadores de la evaluación de resultados>

- Indice de mejoramiento tanto de las instalaciones como de los cursos de formación profesional
- Número de participantes en los cursos de formación profesional
- Tasa de empleo de los alumnos que hayan terminado dichos cursos.

Tema de Desarrollo 3: Recuperación y Preservación de los Recursos Naturales en la Provincia, y Mejora del Medio de la Vida en las Zonas Urbanas

(a) Situación actual

Respecto a los bosques, se ha hecho difícil la administración forestal sustentable, debido a que ha venido realizándose la tala inadecuada, y que no funciona el control a favor de la regeneración forestal. Un tercio del territorio nacional de México es desértico y, además, los bosques están transformándose en desiertos debido a la quema del campo, tala excesiva, incendios forestales, etc. Se requiere equilibrar la recuperación y preservación forestal y el aprovechamiento efectivo de los bosques, para invertir dicha tendencia, para lo cual es preciso fortalecer la regulación por la ley y el sistema de vigilancia, así como otorgar incentivos pertinentes. La recuperación y preservación de los bosques ayuda a mantener la productividad del suelo, ya que previene de la pérdida del suelo superficial, lo que es sumamente importante para la reconstrucción de la vida de las poblaciones rurales pobres.

Por otro lado, la prevención de la contaminación atmosférica en México D.F., Guadalajara, Monterrey y la franja fronteriza con EE.UU., así como la disposición de la basura y los desechos industriales forman parte de las importantes tareas ambientales. Este tipo de contaminación ambiental afecta en particular a la salud del estrato social pobre, y urge mejorar este aspecto. Respecto a la mejora ambiental en las zonas urbanas, es particularmente importante la construcción y fortalecimiento de un sistema que posibilite su realización, así como la observancia de los reglamentos concernientes.

(b) Objetivo

Objetivo: Buscar la recuperación y preservación de los recursos naturales, en particular, los forestales y de agua, así como la mejora del medio de la vida en las grandes ciudades basándose en los sistemas de agua potable y alcantarillado y el tratamiento de residuos.

El factor más grave que causa la disminución y deterioro de los recursos naturales, en particular, los forestales y de agua, es la falta de conciencia de la gente sobre la necesidad de protección ambiental. Para la población pobre de la provincia, la necesidad más urgente es conseguir el alimento diario, antes que la sustentabilidad a largo plazo, por lo cual no considera negativa la explotación de los recursos naturales. En la administración pública prevalece ese modo de pensar y, por eso, la Ley del Medio Ambiente en vigor no ha llegado a las ramas inferiores del país. Para prevenir el deterioro de la naturaleza y recuperarla, será importante extender las actividades iluminadoras para cambiar la mentalidad de la gente, además de promover la recuperación de los bosques mediante la reforestación y otras acciones.

El obstáculo para mejorar el entorno de la vida en México D.F. y otras ciudades grandes, es que no se ejecutan los planes de mejoramiento diseñados, como se observa en el caso del tratamiento de residuos y de aguas cloacales. Sus principales causas residen en los problemas de liderazgo e institución que no

permiten a la administración pública ajustar los diversos derechos e intereses existentes. Por consiguiente, el reto sería el fortalecimiento de las facultades del DF.

(c) Programa para lograr el objetivo

Programa 1: Apoyar la recuperación y preservación de los recursos naturales, en relación con el Tema 1 (enfocándose en unas zonas específicas)
<Efectos esperados: Concientizar a las entidades locales autónomas y los habitantes de las zonas elegidas sobre la necesidad de proteger el medio ambiente, y lograr la coexistencia entre el aumento de la oportunidad de obtener ingresos y la recuperación y protección de la naturaleza>

Los Programas 1 y 2 del Tema de Desarrollo 1 (referente al apoyo al combate a la pobreza y la pobreza extrema) representan una ayuda importante para aumentar la oportunidad de obtener ingresos en las zonas pobres, y este Tema de Desarrollo tiene la finalidad de hacer dicho apoyo sustentable a largo plazo. Pretende aumentar la oportunidad de ingresos sin que ello signifique la explotación de recursos naturales, sino la coexistencia con la recuperación y preservación de dichos recursos. En los estados pobres del sur, continúa avanzando, sin orden, la transformación de los bosques en tierras cultivables. Dado que la agricultura en terrenos en declive reduce la productividad del suelo en poco tiempo, a causa de la pérdida del suelo superficial, se acentúa la tendencia a abandonarlos y explotar nuevos terrenos. Para dar fin a tal círculo vicioso, es indispensable introducir un método de agricultura que permita mantener la productividad de las tierras ya explotadas, así como ampliar la oportunidad de obtener ingresos, para poder dejar de depender de la tala de árboles a través de los Programas 1 y 2 del Tema de Desarrollo 1.

<Indicadores de la evaluación de resultados>
- Superficie forestal
- Productividad de tierras en declive
- Número de habitantes objeto de la actividad iluminativa sobre la protección forestal

Programa 2: Apoyar la mejora de facultades de la administración ambiental de las entidades locales autónomas (enfocándose en unas zonas específicas)
<Efectos esperados: Fortalecer las facultades institucionales de las entidades locales autónomas en las zonas elegidas, para la elaboración del plan de control ambiental, la vigilancia y el monitoreo, así como la evaluación y la retroalimentación>

Como se ha mencionado anteriormente, la causa más importante del deterioro de la naturaleza, simbolizado por la disminución de los recursos forestales, es la falta de conciencia sobre el medio ambiente por parte tanto de las autoridades locales como de los habitantes. Por ello, es importante despertar en ellos la conciencia de la protección del medio ambiente y buscar la armonía con las actividades económicas, por medio de las acciones instructivas y de publicidad. Paralelo a ello, es necesario implementar el ordenamiento institucional para poner en vigor la Ley del Medio Ambiente a nivel regional (diseño del plan de control ambiental, vigilancia y monitoreo, evaluación y retroalimentación), así como formar los recursos humanos que se harán cargo de llevarlo a cabo.

<Indicadores de la evaluación de resultados>
- Tipos de actividades instructivas y publicitarias en materia del medio ambiente, y el número de personas a las que se destinan las acciones de instrucción y publicidad
- Estado de ordenamiento del sistema de vigilancia y monitoreo
- Número de participantes en los cursos de capacitación orientada al plan de control ambiental

Programa 3: Apoyar el mejoramiento del medio de la vida en las ciudades grandes
<Efectos esperados: Mejorar el medio de la vida del estrato social pobre y de los pepenadores, ordenando el sistema de tratamiento y disposición de desechos en México D.F.>

Son diversos los aspectos que conforman el mejoramiento del medio de la vida en las ciudades grandes, como la prevención de la contaminación atmosférica y de ruidos molestos, el tratamiento de aguas residuales y de desechos, el control de material peligroso, entre otras cosas. Este programa se enfoca en el mejoramiento del entorno muy vinculado a la vida de la población pobre, y durante unos cinco años venideros se dará prioridad al mejoramiento de la vida en materia de los desechos en México D.F. Los efectos que busca este programa son; (1) ordenamiento del sistema de tratamiento de desechos en México D.F.; y (2) mejoramiento de la vida de la población pobre que vive en las inmediaciones de los lugares donde se realiza la disposición de desechos. Respecto al primero, ya se tiene diseñado el plan concerniente y, por eso, este programa se centra en la asesoría sobre la política para poner en práctica dicho plan. Respecto al punto (2), se apoyará a la mejora de los aspectos de la higiene y la salud del estrato pobre, en colaboración con las ONGs que ya están operando en este campo.

<Indicadores de la evaluación de resultados>
- Número de medidas ejecutadas para el ordenamiento de los sistemas de tratamiento y disposición de desechos
- Morbilidad y mortalidad de los pobres que viven en los aledaños de los lugares de tratamiento de desechos

Tema de Desarrollo 4: Fortalecimiento de facultades institucionales para la descentralización y fomento rural

(a) Situación actual
Durante el gobierno del presidente Zedillo, con motivo de la descentralización educativa realizada en 1992, se impulsó la descentralización en diversos sectores como la salud y atención médica, el combate a la pobreza, el ordenamiento de la vialidad, el medio ambiente, la agricultura, etc. Posteriormente, se promovió la descentralización en materia de la justicia social (los derechos humanos, la igualdad, la distribución, etc.) y la administración pública. En consecuencia, la proporción del presupuesto asignado a las entidades locales ascendió a un 60% en 2000. A medida que avance la descentralización, se exigirá que las entidades locales autónomas lleven a cabo de manera efectiva y eficiente el fortalecimiento de las facultades administrativas y financieras en general, el mantenimiento y mejoramiento de los servicios sociales, la restauración y protección del medio ambiente, el fomento de la industria rural, etc. El reto importante será fortalecer la capacidad de los funcionarios administrativos de los estados y municipalidades que sostienen estas tendencias de la descentralización.

Respecto al fortalecimiento de facultades de la administración pública local, en el Programa 1 del Tema de Desarrollo 2 y el Programa 2 del Tema de Desarrollo 3, se trataron el mejoramiento de la capacidad y la formación de recursos humanos relativos al fomento industrial y la protección del medio ambiente en las zonas elegidas. Este tema busca fortalecer las facultades centrándose en el aspecto administrativo y financiero en general, así como el mantenimiento y mejoramiento de los servicios sociales. Intervienen en este campo las instituciones administrativas de distintos niveles, federal, estatal y municipal, así como varias partes interesadas como universidades, instituciones de investigación, organizaciones privadas, ONGs, etc., de modo que es indispensable promover positivamente la coordinación de las partes involucradas, para fortalecer la facultad de la administración pública local.

(c) Objetivo
Objetivo: Formar recursos humanos en distintos campos que sostendrán la descentralización y el fomento rurales, y fortalecer la facultad institucional, con el fin de que se desplieguen diversas actividades en forma autónoma en la provincia.

En mayo de 1999, el presidente Zedillo publicó un “plan nacional para aplicar las medidas a las regiones prioritarias”, cuyo objetivo es fortalecer la capacidad de los habitantes que viven en las regiones con alto índice de marginalidad, de planeación y ejecución de su propio desarrollo. El

presente Tema de Desarrollo pretende apoyar el cumplimiento del plan nacional correspondiente (o programa de fomento rural que proponga la nueva administración) considerando prioritarias las zonas elegidas.

(c) Programa para lograr el objetivo

Programa 1: Apoyar la formación de recursos humanos involucrados en la administración pública local (enfocándose en unas zonas específicas)
<Efectos esperados: Fortalecer las facultades de las entidades locales autónomas en las zonas elegidas, para que tengan la capacidad de diseñar el plan integral con la participación de diversas partes interesadas, incluyendo a los habitantes locales, e implementar dicho plan por medio de la coordinación general>

Este programa apoya la formación de recursos humanos en la administración pública local de las zonas sujetas al tema, centrándose en el manejo general que requiere de los esfuerzos de múltiples sectores, como es el caso del plan integral, coordinación general, etc.

En la evaluación de este programa, es particularmente importante la mejora cualitativa del manejo general, y hace falta establecer los indicadores para medirla. No obstante ello, en la actualidad es desconocido el nivel de facultad de administración general de las zonas elegidas y, por consiguiente, de momento se limitará a los indicadores cuantitativos.

<Indicadores de la evaluación de resultados>
- Número de cursos de capacitación sobre la administración pública local
- Número de participantes
- Número de participantes que hayan alcanzado el nivel de instructores

Programa 2: Apoyar el fortalecimiento de facultades de las instituciones de educación superior locales
<Efectos esperados: Elevar la capacidad de las universidades seleccionadas en el estado donde se encuentran ubicadas las zonas sujetas al programa, de manera que realicen actividades de investigación que satisfagan las necesidades de desarrollo de dichas zonas, y que sean capaces de extender de manera efectiva y eficiente los resultados obtenidos>

Este programa pretende apoyar las actividades de investigación y difusión de las universidades seleccionadas en el estado donde se encuentran las zonas objeto del programa, para que respondan a las necesidades de desarrollo de dichas zonas. Tiene como objetivo elevar la sustentabilidad de las zonas elegidas a través de las labores de investigación y difusión con la participación de los habitantes.

<Indicadores de la evaluación de resultados>
- Número de actividades de difusión realizadas basándose en los resultados de la investigación
- Número de habitantes beneficiarios de las actividades de difusión
- Efectos del beneficio para los habitantes (aumento de ingresos, mejoramiento de sustentabilidad, etc.)

Tema de Desarrollo 5: Promover la transformación de México en país donador de asistencia, principalmente para los países de Centroamérica y del Caribe

(a) Situación actual
IMEXCI, fundado en 1998, ofrece la “asistencia a los países en vías de desarrollo” principalmente en Centroamérica y el Caribe y, a la vez, como “receptor” goza de la ayuda de parte de los países industrializados y organismos internacionales, lo cual indica que México se encuentra en una etapa de transición para convertirse en donador. A medida que se va avanzando el desarrollo económico de México, crece la esperanza a nivel internacional de que México se transforme en donador, y se espera que se dé un apoyo positivo a esta transformación.
Para estimularla, será necesario construir un ciclo efectivo y eficiente de “Planear - Ejecutar –

Verificar" en IMEXCI. Asimismo, es indispensable ordenar el sistema de colaboración internacional en las dependencias gubernamentales involucradas en la cooperación técnica. En cooperación con IMEXCI, JICA lleva a cabo la Cooperación Sur Sur representada por la Capacitación en Terceros Países, Envío de Expertos Mexicanos a Terceros Países, etc., y se espera que la Cooperación Sur Sur ayude a mejorar la eficiencia de la cooperación japonesa, y que, al mismo tiempo, contribuya para mejorar la capacidad de administración y acumulación de experiencias de IMEXCI.

(b) Objetivo

Objetivo: Que México se transforme en país donador, cuanto antes, por medio del fortalecimiento de la capacidad de asistencia de México para Centroamérica y el Caribe, así como la transferencia de tecnología de cooperación, a través de la Cooperación Sur Sur.

Para elevar la capacidad de apoyo de IMEXCI a los países de Centroamérica y del Caribe, JICA ha brindado distintos tipos de apoyo; (1) ha ofrecido tanto la asesoría para fortalecer la estructura institucional como el apoyo al ordenamiento del sistema informativo, a través del envío de expertos; (2) inauguró en México los cursos específicos por país en 1999 para impartir, durante los próximos 5 años, la capacitación a 5 personas al año sobre el sistema de ayuda a los países en vías de desarrollo; (3) tiene planeada la participación de mexicanos en la misión de formulación de proyectos de JICA. Además, ha venido realizando para México la transferencia de tecnología de asistencia, a través de la Cooperación Sur Sur como la Capacitación en Terceros Países, Envío de Expertos Mexicanos a Terceros Países, etc.

En el futuro, se dará apoyo para que México pueda desarrollar de manera autónoma, como su propio programa de cooperación, la Cooperación Sur Sur que se encuentra en operación actualmente, a fin de que se fortalezca aún más la capacidad de asistencia de México con base en las actividades de cooperación arriba mencionadas.

(c) Programa para lograr el objetivo

Programa 1: Apoyar el mejoramiento de la facultad de asistencia de México (IMEXCI)
<Efectos esperados: Que IMEXCI sea capaz de identificar las necesidades de desarrollo de los países de Centroamérica y del Caribe, seleccionar los proyectos prioritarios entre los solicitados, y ejecutar las actividades de asistencia de manera efectiva y eficiente>

Este programa pretende elevar aún más la capacidad de planeación - ejecución - evaluación de IMEXCI para lograr "efectos notables" en la cooperación que México ofrezca a los países centroamericanos y del Caribe, de modo que merezca una alta estimación de éstos. Es de particular importancia que pueda identificar de manera acertada las necesidades de los países objetivo de la asistencia, y establecer e implementar un sistema de selección de proyectos adecuado basándose en estas necesidades.

<Indicadores de la evaluación de resultados>
- Cantidad y calidad de las informaciones sobre las necesidades de desarrollo que recoja IMEXCI
- Ordenamiento del sistema de selección de proyectos
- Ordenamiento del sistema de monitoreo

Programa 2: Apoyar la ampliación y el desarrollo autónomo de la Cooperación Sur Sur (IMEXCI)
<Efectos esperados: Que la Cooperación Sur Sur, realizada conjuntamente por JICA e IMEXCI, continúe siendo implementada por IMEXI aún después de que JICA haya concluido la cooperación>

Este programa pretende que la Cooperación Sur Sur que realiza JICA en colaboración con IMEXCI (Capacitación en terceros países y Envío de expertos mexicanos a terceros países) siga siendo ejecutada por México independientemente, aún después de que haya concluido el plazo de apoyo de JICA. Para tal fin, es importante que IMEXCI participe en la etapa en que JICA formula los proyectos

de esta modalidad de cooperación, y que las necesidades de desarrollo de los países beneficiarios que IMEXCI tenga identificadas, estén de conformidad con las posibilidades de IMEXCI para implementar la Cooperación Sur Sur (en particular, el costo de operación, mantenimiento y administración de la Capacitación en Terceros Países).

<Indicadores de la evaluación de resultados>
- Definición de los lineamientos fundamentales del IMEXCI referentes a la Cooperación Sur Sur
- Deliberación conjunta sobre la selección del proyecto de Cooperación Sur Sur, las especificaciones y distribución de gastos
- Ordenamiento del sistema de monitoreo de los efectos de la cooperación

Tema de Desarrollo 6: Estrechamiento de Relaciones Amistosas entre Japón y México

(a) Situación actual
Japón y México festejaron en 1997 el Primer Centenario de la Inmigración Japonesa en México, y en 2001 se celebrará el trigésimo aniversario del Programa de Intercambio entre ambos países, de esta manera han mantenido las relaciones amistosas durante largos años. Se espera que éstas se conserven en el futuro aún después de que México haya dejado de formar parte de los países en vías de desarrollo. A medida que se reduce la primera generación de emigrantes japoneses y aumentan los descendientes de la segunda generación y las posteriores, el estrechamiento de la amistad adquiere mayor importancia. Se recomienda que se incorporen algunos componentes que favorezcan el fortalecimiento de las relaciones amistosas en los Temas de Desarrollo de 1 a 5 antes señalados, al mismo tiempo de ampliar y profundizar los programas propios del estrechamiento de la amistad.

(b) Objetivo
Objetivo: Estrechar aún más las relaciones amistosas a través de los Temas de Desarrollo de 1 a 5, así como otros programas propios

Para promover la amistad entre ambas naciones, se requiere efectuar estudios, desde el punto de vista del costo sobre los efectos, considerando a quiénes se dirigen las acciones y en qué consisten éstas; es decir, el pueblo mexicano en general, personas involucradas y beneficiarias de la cooperación japonesa, inmigrantes japoneses y sus descendientes, etc. Tradicionalmente se ha dado y seguirá dándose especial importancia a los inmigrantes japoneses, y en el futuro se espera que se dirija el acercamiento participativo a las “personas involucradas y beneficiarias de la asistencia de Japón”, teniendo en cuenta la amistad entre ambos pueblos. Respecto a la “ayuda para la prevención de desastres sísmicos”, sobre la cual Japón cuenta con las experiencias y conocimientos únicos y más amplias que otros países industrializados, sería conveniente desarrollar actividades de publicidad dirigidas al “pueblo mexicano en general”, para que forme parte de la tarea de estrechamiento de las relaciones amistosas.

(c) Programa para lograr el objetivo

Programa 1: Intensificar las actividades de publicidad sobre la cooperación que ofrece Japón
<Efectos esperados: Lograr un mejor entendimiento del pueblo mexicano sobre Japón, a través de una amplia difusión de las actividades de cooperación de Japón para México>

La Oficina de JICA en México proporciona informaciones sobre la cooperación de JICA a través de la página de Internet. Es un buen medio de publicidad y se espera ampliar y enriquecer más en el futuro. Respecto a los proyectos de cooperación a largo plazo, como es el caso de la Cooperación Técnica Tipo Proyecto, será recomendable aprovechar también desplegar las actividades de publicidad a través de Internet. Por otro lado, para los proyectos de ayuda a las zonas pobres, se espera incorporar actividades de publicidad tales como taller, campaña, boletín informativo, etc.

<Indicadores de la evaluación de resultados>

- Número de acceso del público al home page
- Número de talleres y campañas organizados, número de participantes
- Numero de ejemplares y frecuencia de la publicación del boletín informativo

Programa 2 : Aumentar el número de participantes en el intercambio entre ambos países
<Efectos esperados: Expandir el intercambio con Japón con la participación principalmente de nuevas generaciones de descendientes japoneses en México, con el fin de mejorar su comprensión sobre Japón, así como lograr un entendimiento más profundo de México en Japón>

Por lo que se refiere al intercambio entre México y Japón, se han venido realizando, por un lado, las actividades de apoyo a la emigración como la formación de recursos humanos, instrucción para la asistencia, acondicionamiento del medio de la vida, etc.; por otro lado, la cooperación técnica con los descendientes japoneses a través de la cooperación técnica que ofrece la JICA. En la cooperación llevada a cabo hasta ahora predominan las características de cooperación técnica para los emigrantes japoneses, pero al haber cumplido el primer centenario de la inmigración japonesa en México, en vez de considerar sólo el lado de apoyo a la emigración, se espera promover una comprensión más profunda sobre Japón en las generaciones venideras de emigrantes japoneses que tienen cada vez menos vínculo con Japón, para convertirlos en un canal significativo para la amistad entre Japón y México. Será necesario definir un contenido más concreto del intercambio a través del estudio de las necesidades orientado a las generaciones más jóvenes posibles. En la etapa actual, no se determinan los indicadores de la evaluación de resultados.

5.4 Tema de Desarrollo, Programa y Asignación de Recursos de Cooperación

Se ha tenido una idea general de los seis temas de desarrollo prioritarios y 15 programas que pretenden lograr sus objetivos. “Tanto la posibilidad de utilización como el alcance y profundidad de la implementación” de estos temas y programas se definirán dependiendo de los recursos de cooperación, por lo que se requerirá valorar la prioridad de los temas de desarrollo para determinar cómo ejecutar acciones dentro de un marco limitado de fondos de cooperación. En esta sección, se realizará una revisión breve de los recursos de cooperación destinados a México en el pasado, para analizar la relación entre los tema de desarrollo prioritarios, los programas y los recursos de cooperación.

Los resultados reales de la asistencia japonesa para México (cooperación técnica y cooperación financiera no reembolsable) durante el quinquenio de 1994 a 1998, se muestran en la Tabla 5.4.1. El monto total de la asistencia durante dicho quinquenio fue de 16,010 millones de yenes, siendo el promedio anual de 3,200 millones de yenes. Se presenta una tendencia ligeramente creciente después del año 1994, ascendiendo en 1998 a 3,640 millones de yenes. Al tomar en cuenta el PNB per cápita elevado de México, la asistencia tiene poca posibilidad de incremento en el futuro, y se estima que durante los próximos 5 años evolucionará en el orden de 3,600 millones de yenes.

Cuadro 5.4.1 Resultados de Cooperación para México (en mil yenes)

Años	1994	1995	1996	1997	1998	Total
Total	2.702.813	3.200.203	3.240.230	3.306.188	3.637.903	16.087.337
Coop. Tec.	1.008.009	1.301.394	1.126.359	1.443.477	1.281.946	6.161.185
Tipo Proyecto						
Núm. Casos	6	8	8	6	6	34
Importe /Caso	168.002	162.674	140.795	240.580	213.658	181.211
Estudio	467.014	620.583	444.225	408.165	962.679	2.897.666
P/Desarrollo						
Núm. Casos	5	5	4	4	6	24
Importe/Caso	93.408	124.117	111.056	100.791	160.447	120.736
Env. Expertos	445.582	478.530	650.589	473.125	386.483	2.434.309

Núm.Exp.*1	30	27	32	33	27	149
Importe/Persona	14.853	7.723	20.331	14.337	14.314	16.338
Acep. Bearios	761.498761.498	705.002	858.714	800.478	749.680	3.875.367
Núm. Bec.	198	204	225	223	241	1.086
Importe/Persona	3.946	3.456	3.817	3.590	3.111	3.568
JOCV Importe*1	19.274	94.634	158.354	185.943	257.115	715.320
Núm. Volunt.	4	14	7	16	13	54
Importe/Persona	4.819	6.760	22.622	11.621	19.778	13.247
Coop.Fin.	1.441	60	1.989	0	0	3.490
No Reembolsable						
Núm. Casos						
Importe/Caso						

Fuente: "Resultados de Operaciones de JICA (por modalidad)"
Nota *1: Los datos fueron modificados mediante la Tabla de Resultados de Operaciones por Modalidad al marzo de 1999.

En la Tabla 5.4.2, se estiman dos casos posibles; "casos básicos" y "casos ponderados". Los casos básicos consisten en asignar por igual un 20% de los recursos económicos a los Temas de Desarrollo de 1 a 4, y un 15% al Tema 5 y el 5% restante al Tema 6. En los casos ponderados, se destina un 10% más a los Temas 1 (combate a la pobreza) y 3 (mejoramiento ambiental), reduciendo al 10% la proporción de los Temas 2 (fomento de la industria rural) y 4 (apoyo a la descentralización), sin modificar el porcentaje a los Temas 5 (apoyo a la transformación de México en país donador) y 6 (relaciones amistosas entre Japón y México). Al distribuirse de esta manera el marco general de asistencia con 3,600 millones de yenes, será necesario estudiar cuánto se podría destinar a cada uno de los programas que conforman un Tema de Desarrollo, así como analizar si dicha porción asignada sería suficiente o no para cumplir con el objetivo del programa (es decir, los indicadores de la evaluación de resultados). Será menester valorar la prioridad y el contenido, basándose en los resultados de dicho análisis, para decidir la posibilidad de eliminar algún tema de desarrollo, de atender los seis temas y eliminar los programas que los conforman, o de atender todos los temas y programas haciendo algunos ajustes en la selección de áreas dentro de las zonas sujetas a los temas.

Dado que se aplicará el acercamiento integral a los seis temas de desarrollo, los Temas y los Programas incluirán las modalidades tradicionales como Cooperación Técnica Tipo Proyecto, Estudio para el Desarrollo, Envío de Expertos, Aceptación de Becarios, Envío de JOCV, etc., además de las nuevas actividades iniciadas enlos años recientes, como asistencia para la raíz de la hierba, programa de desarrollo y bienestar, programa de asociación para el desarrollo, miniproyectos de Estudio para el Desarrollo, cursos de capacitación a largo plazo, etc. Por consiguiente, será necesario estudiar cómo combinar las modalidades de cooperación, dentro del presupuesto de asistencia limitado, para que se logre el objetivo de cada tema y programa. Puesto que se aplicaría el acercamiento multisectorial, se deberá estudiar en qué extensión se demandará la participación de las partes interesadas en cada tema y programa.

El método arriba descrito es un intento nuevo, que consiste en determinar los temas de desarrollo y los programas y elaborar un plan de actividades que permita lograr los mejores efectos, empleando un marco limitado de recursos de cooperación, por lo cual el método concreto de diseño del plan dependerá de los futuros ensayos. En el presente Estudio de Evaluación, se ha pretendido proponer los "Temas de Desarrollo, Programas e Indicadores de la evaluación de resultados" a través de la valoración de los logros de las operaciones realizadas para México en el pasado, así como la identificación de las necesidades de desarrollo de México, según el procedimiento de planeación de políticas de cooperación para México en un plazo de unos 5 años. Sin embargo, no se ha llegado a plantear un plan concreto de ejecución de cada tema o programa tomando en cuenta el marco de los fondos de cooperación. Para ello, sería necesario conseguir informaciones detalladas sobre cada tema y programa, incluyendo la identificación de las necesidades y tareas de desarrollo en las zonas elegidas. Son indispensables tanto la información como el juicio de cada sitio para planear y poner en práctica

una serie de acciones, que se resumirían en; ¿Qué temas y programas se podrían atender con un marco de fondos por 3,600 millones de yenes anuales?; ¿De qué manera deberían llevarse a cabo los temas y programas seleccionados?; ¿Cómo habría que monitorear los resultados y retroalimentarlos en las actividades del siguiente año fiscal? Por consiguiente, es sumamente importante preparar las condiciones para que la Oficina de JICA en México pueda desplegar satisfactoriamente las actividades orientadas a este rumbo.

Cuadro 5.4.2 Distribución de Fondos de Asistencia para los Tema de Desarrollo

Monto total de fondos de asistencia	Casos base		Casos ponderados	
Tema y Programa	%	Millones	%	Millones de yenes
	100	3600	100	3600
Tema 1: Reducción de diferencias regionales a través de la mitigación de la pobreza	20	720	30	1080
Programa 1: Apoyo a PROGRESA				
Programa 2: Apoyo a SEDESOL				
Programa 3: Apoyo a la mejora de la salud materno infantil				
Tema 2: Creación y fomento de la industria agropecuaria y empresas pequeñas en zonas rurales	20	720	10	360
Programa 1: Apoyo al fomento de la industria en zonas rurales				
Programa 2: Apoyo al fomento de la industria de soporte				
Programa 3: Apoyo a la formación profesional de la fuerza de trabajo joven				
Tema 3: Preservación de recursos naturales en zonas rurales, mejora del medio de la vida en las ciudades	20	720	30	1080
Programa 1: Apoyo a la recuperación y preservación de recursos naturales				
Programa 2: Apoyo al fortalecimiento de facultades de la administración ambiental en las entidades locales autónomas				
Programa 3: Apoyo a la mejora del medio de la vida en las ciudades grandes				
Tema 4: Fortalecimiento de facultades institucionales para la descentralización y el fomento rural	20	720	30	360
Programa 1: Apoyo a la formación de recursos humanos para la administración pública local				
Programa 2: Apoyo al fortalecimiento de facultades de las instituciones de educación superior locales				
Tema 5: Estimulación de la transformación de México en país donante	15	540	15	540
Programa 1: Apoyo al fortalecimiento de facultades del IMEXCI para brindar asistencia				
Programa 2: Expansión de la Cooporación Sur Sur y apoyo a su				

	desarrollo autónomo				
Tema 6: Estrechamiento de las relaciones amistosas entre Japón y México		5	180	5	180
	Programa 1: Intensificación de las actividades publicitarias sobre la asistencia de Japón				
	Programa 2: Expansión del intercambio entre Japón y México				

Referencia (Promedio anual entre 1994 y 1998)

181.2 millones	Por cada Cooperación Técnica Tipo Proyecto
120.7 millones	Por cada Estudio para el Dearrollo
16.3 millones	Por cada experto enviado
3.6 millones	Por cada becario aceptado
13.2 millones	Por cada voluntario de JOCV

5.5 Puntos de Consideración para la Realización de "Esfuerzos para Atender los Temas de Desarrollo"

(1) Modificación del punto de vista sobre la cooperación tecnológica

En la cooperación técnica tradicional ha predominado la idea de "transferir la tecnología de Japón", y se ha venido realizando la cooperación en respuesta a la demanda relacionada con la tecnología por parte de los países en vías de desarrollo. En cambio, en el nuevo método de acercamiento que consiste en los "esfuerzos para atender los temas de desarrollo", se enfatiza la importancia de consultar las políticas con las naciones en vías de desarrollo, y se requiere que se haga deliberación y confirmación de los temas de manera conjunta entre esas naciones y Japón (y la comunidad internacional de donadores). Además, también será necesario buscar ampliamente, no sólo en Japón sino también en el resto del mundo, las tecnologías y los sistemas que sean los más apropiados para atender los temas de desarrollo. En este sentido, se debería entender que el cambio de paradigma de la cooperación técnica tradicional, basada en las "modalidades de cooperación", a un nuevo enfoque en los "esfuerzos para atender los temas de desarrollo" trae consigo, inevitablemente, una modificación de los puntos de vista fundamental en torno a la cooperación técnica. Dicho de otra forma, se trata de un cambio en la manera de implementar la cooperación, originado por el cambio de la lógica del lado de la oferta a la del lado de la demanda.

La comunidad internacional de donantes está por intensificar los esfuerzos para atender el tema de la "reducción de la pobreza" de los países más pobres que tienen una pesada carga de deudas. Ejemplo de ello sería el "Programa de Inversión Sectorial (SIP)" o "Documento de Estrategias de Reducción de la Pobreza (PRSP)", donde está por lograrse un consenso internacional sobre las acciones para mitigar la pobreza, rebasando las fronteras entre dos países, el receptor y el donante, y se coordinan las actividades de cooperación de los países y organismos donadores de conformidad con los acuerdos que se tomen.

En medio de la tendencia arriba descrita, se considera que en México la necesidad de la coordinación internacional de cooperación es baja al compararse con los países menos desarrollados (LLDC), puesto que es un país con ingresos medianos altos, próximo a "graduarse" de la ayuda y que, por eso, se ha reducido la asistencia ofrecida por los países e instituciones donadores. Por consiguiente, el caso de México se caracteriza por la posibilidad de determinar cómo atender los temas de desarrollo por medio de las consultas bilaterales. Asimismo, dado que México tiene la capacidad de planear y ejecutar por sí mismo las medidas para atender los temas, la cooperación japonesa podría centrarse en el apoyo en el sentido de complementar lo que le falte para resolver los problemas del desarrollo. En este sentido, se considera que México es el modelo más apropiado para que Japón comience a aplicar sus esfuerzos para atender los temas de desarrollo.

(2) Ejecución por etapas mediante el caso modelo

A pesar de que México es el país más apropiado desde el punto de vista arriba mencionado, la cooperación japonesa durante la década de 1988-1998 se llevó a cabo en diversos sectores mediante varias modalidad des cooperación, como Estudio para el Desarrollo, Cooperación Técnica Tipo Proyecto, Capacitación para Terceros Países, Cooperación Financiera no Reembolsable, Envío en Equipo de Expertos, Cooperación en Investigación, etc., como se ha visto en el Capítulo 4, y la cooperación actual se mantiene en la misma línea. Por consiguiente, se prevé que resultará bastante complejo reemplazar de inmediato el sistema tradicional de cooperación por un método nuevo basado en los temas de desarrollo y programas, y será aconsejable realizar el cambio de manera gradual tomando en consideración los siguientes aspectos:

l Mejorar los impactos de los proyectos en ejecución:
Antes de iniciar los esfuerzos para atender los temas de desarrollo, se pretende mejorar las operaciones en ejecución actualmente. En tal caso, se exige mejorar aquellos proyectos cuyos impactos son considerados bajos a pesar de la alta pertinencia del proyecto, como se señaló en el Capítulo 4; por ejemplo, en el caso del Envío de Voluntarios JOCV, se debería dividir a los voluntarios en grupos o buscar coordinación con otras actividades. Se podría decir lo mismo para las actividades de duración prolongada como la Cooperación Técnica Tipo Proyecto.

l Valorar la prioridad de los Temas de Desarrollo y los Programas:
Respecto a los proyectos en ejecución que se irán concluyendo sucesivamente, es preferible iniciar a aplicarles los esfuerzos para atender los temas de desarrollo, en vez de entregarlos a nuevos proyectos de carácter similar. Para ello, será necesario iniciar lo más pronto posible la consulta con el IMEXCI para establecer el orden de prioridad para los 6 temas y, al mismo tiempo, planear el proceso de sustitución por el nuevo acercamiento. Es lógico que difieren tanto el período como el personal necesarios para la preparación, entre los programas, por una parte, que requieren de operaciones concretas con la participación de diversas partes interesadas, como es el caso del apoyo al combate a la pobreza y la extrema pobreza, y los programa, por otra parte, realizados principalmente por la modalidad de capacitación, como es el caso de la formación de recursos humanos de la administración pública local. Por consiguiente, se deberá empezar a atender los temas y programas prioritarios que se consideren más asequibles.

l Se estima que todas los proyectos actualmente en ejecución en México, terminarán antes de que finalice el año fiscal 2003, por lo que sería recomendable que se preparase para la transición antes de esas fechas, de modo que a partir del comienzo del ejercicio de 2004 se pueda iniciar plenamente los esfuerzos para atender los temas de desarrollo. Para realizarlos de lleno, hará falta hacer factibles los aspectos indicados en el inciso (3).

(3) Coordinación de actividades en el ciclo de un proyecto

El ciclo de un proyecto tradicional empieza con la deliberación bilateral sobre las políticas y después el estudio para la formulación del proyecto, siguiendo el ciclo formado por las etapas de “estudio preliminar – implementación – operación – evaluación”. En este caso, desde la etapa inicial cada proyecto se clasifica por “sector y modalidad de la cooperación”; en concreto, primero en sectores de agricultura, minería e industria, transporte, etc., y luego en las modalidades de estudio para el desarrollo, cooperación técnica tipo proyecto, envío de expertos, programa de capacitación, etc., para que se sigan los procedimientos establecidos a partir del estudio preliminar. Generalmente, el organismo de contraparte, ejecutor de cada proyecto, es una dependencia del gobierno central en el sector correspondiente y, salvo casos extraordinarios, casi no se cuenta con la participación de otras partes interesadas. La gran mayoría de los recursos de cooperación, incluyendo el personal a cargo de la transferencia de tecnología, se suministra y se recluta desde Japón, dentro del marco de cooperación técnica de Japón.

Sin embargo, para llevar a cabo los “esfuerzos para los temas de desarrollo”, es menester discutir con

una visión amplia sobre los temas de desarrollo prioritarios para México, desde la etapa de la deliberación de políticas, identificar los temas prioritarios y seleccionar los programas pertinentes, sin dejarse llevar por los sectores, modalidades de cooperación ni partes interesadas. En el caso de México, es necesario analizar en detalle algunos temas específicos como la reducción de la pobreza, el fomento de la industria y la mejora ambiental en las zonas pobres, la formación de recursos humanos, Cooperación Sur Sur, etc., y discutir los detalles de los programas concretos y la manera de ejecutarlos. En ese sentido se prevé que se incrementarán las tareas que no puedan ser atendidas por el acercamiento tradicional dirigido por el Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón y la Oficina Central de JICA, y se espera que tanto la Embajada del Japón como la Oficina de JICA en México jueguen el papel principal.

La importante función que se le demanda a la Embajada del Japón y la Oficina de JICA no se limita a la selección de las tareas de desarrollo y los programas, sino también diseñar y ejecutar los planes más efectivos y eficientes para aprovechar la AOD de Japón asignada para México, y monitorear los resultados obtenidos y retroalimentarlos en la planeación para el siguiente ejercicio. Para utilizar los limitados fondos de cooperación de manera efectiva y eficiente con el fin de lograr los objetivos, es necesario estudiar de qué manera habría que combinar las modalidades de cooperación, cómo integrar el conjunto de recursos humanos de Japón y México (o de terceros países), es decir, la eficiencia en su sentido amplio, dentro del marco de presupuesto destinado a cada programa. Asimismo, es menester encontrar las medidas de mejoramiento individuales a tomar en el siguiente ejercicio económico, basándose en los resultados del monitoreo, así como estudiar la combinación de modalidades de cooperación y de recursos humanos aún más efectiva y eficiente.

De este modo, es imprescindible fortalecer las facultades tanto de la Embajada como de la Oficina de JICA locales para "atender los temas de desarrollo", y se considera especialmente importante la descentralización, la flexibilidad en la aplicación del presupuesto, la formación y desarrollo de recursos humanos.

En materia de la descentralización, se presupone la decisión del Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón y la Oficina Matriz de JICA para los "asuntos políticos" tales como los temas prioritarios, los programas pertinentes para atenderlos, los resultados esperados, entre otros. En cambio, por lo que se refiere a los "asuntos operativos" como; "¿Cuál sería la combinación de modalidades o sectores más conveniente?", "¿Cómo se deberían retrolimentar los resultados del monitoreo en la planeación del siguiente año?, "¿Con qué secuencia deberían realizarse dichas tareas?", etc., para reducir la pobreza en las zonas elegidas, se espera que las facultades pertinentes se transfieran a la Embajada o la Oficina de JICA en México.

La flexibilidad en la aplicación del presupuesto emana de la distribución de responsabilidades en los asuntos políticos y en los operativos. Mientras que el marco general del presupuesto y su asignación a los temas (rubros grandes) y los programas (rubros medianos) serían determinados por el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Sede Central de JICA, después de previas consultas, los rubros pequeños y los detalles, relativos a la combinación de modalidades y de recursos humanos de cooperación, el método de
monitoreo, etc., podrían ser manejados por la Embajada y la JICA en México, con la condición de que se rindan informes al respecto.

Respecto al fortalecimiento de los recursos humanos, se desea que se vayan formando oportunamente personas capaces de atender los temas de desarrollo en la etapa de transición de la cooperación tradicional al nuevo tipo de "esfuerzos para atender los temas de desarrollo". Sin embargo, atender las tareas de desarrollo requiere de conocimientos y experiencias más amplios que la cooperación tradicional, por lo cual el actual período asignado por 2 ó 3 años resulta demasiado corto, y será necesario extenderlo a 3 ó 4, o a 4 ó 5 años. En caso de ser imposible hacer la prórroga, debido a algunas circunstancias, será recomendable aumentar y capacitar al personal local para que se dedique exclusivamente al tema correspondiente durante 4 ó 5 años.

5.6 Recomendaciones para el Gobierno Mexicano

Medios para mejorar los resultados del Envío de Voluntarios JOCV: Es motivo de gran satisfacción que la parte mexicana haya apreciado mucho el programa de JOCV, y esperamos poder seguir disfrutando esta valiosa apreciación en el futuro. Sin embargo, en las respuestas de las encuestas aplicadas a los voluntarios de JOCV trabajando en sus puestos asignados, se manifiestan las dificultades que experimentan como intermediarios entre los habitantes locales y el organismo de contraparte, para establecer buenas relaciones entre ambos lados o para obtener los resultados planeados, debido a la falta de entusiasmo y de capacidad, el elevado índice de cambio de trabajo, entre otras cosas, en el organismo de contraparte que presta servicios públicos directamente a la población de las comunidades locales. El IMEXCI expresa su voluntad de mejorar los resultados de las actividades de JOCV dividiendo a los voluntarios en grupos, combinando el programa con otras modalidades de cooperación. Esperamos que la situación vire hacia ese rumbo cuanto antes en coordinación con la Oficina de JICA.

Promoción de la cooperación conforme al Acuerdo sobre Cooperación Técnica entre Gobiernos de México y de Japón: Tanto el IMEXCI, ventanilla para la cooperación técnica de Japón con México, como los organismos ejecutores de contraparte, son muy amistosos, y a través de una asignación del personal adecuada impulsan eficientemente los proyectos de cooperación, lo cual merece una felicitación. La tarea para el futuro sería el cumplimiento de la cláusula del acuerdo arriba mencionado, referente a la “exención de derechos arancelarias, tributos y otros impuestos similares”. La parte japonesa ha solicitado reiteradas veces el cumplimiento de esta parte del acuerdo, pero aún quedan algunos asuntos sin solucionarse. Pedimos la pronta acción por el lado mexicano.

En adición a lo anterior, se espera que de ahora en adelante las condiciones institucionales de México se vayan preparando poco a poco para poder realizar los “esfuerzos para atender los temas de desarrollo”. Por lo general, la estructura dividida por los sectores del gobierno central y sus dependencias se hace presente en las entidades locales autónomas, ocasionando que se enfoque por sector en los problemas del desarrollo local. Para combatir la pobreza en provincia, es de vital importancia hacer posible la aplicación del acercamiento que transciende las fronteras entre los sectores, así como el acercamiento integral, por lo que se espera una reforma institucional en esa dirección.

INFORMACIÓN ANEXA:

1. "Bases de Calificación en 5 Niveles para los Criterios (Conceptos) Generales de Evaluación" Aplicadas, en este Estudio de Evaluación, a las Modalidades de Cooperación, excepto la Cooperación Técnica Tipo Proyecto

2. Lista de Comprobación para la Identificación y Formulación de Proyectos (borrador)

3. Propuestas para la Operación y Administración de Proyectos

4. Minuta de Deloberación

5. Lista de Entrevistados

6. Bibliografía

1. Bases de Calificación en 5 Niveles para los Criterios (Conceptos) Generales de Evaluación" Aplicadas, en este Estudio de Evaluación, a las Modalidades de Cooperación, excepto la Cooperación Técnica Tipo proyecto

(1) Capacitación para Terceros Países

Concepto general	5	4	3	2	1
1.Efectividad	Tomando en consideración tanto la efectividad especificada en cada informe, como el grado de satisfacción de los becarios, es:				
	Muy alta	Alta	Regular	Baja	Muy baja
2.Relevancia	Tomando en consideración tanto la correspondencia del proyecto a las necesidades de México, así como la pertinencia de la planeación, es:				
	Muy alta	Alta	Regular	Baja	Muy baja
3.Eficiencia	Comparando los insumos y los resultados, los insumos han sido:				
	Aprovechados con muy alta eficiencia en general	Aprovechados con alta eficiencia en general	Aprovechados sin desperdicio en general	Existe pequeño desperdicio en general	Existe bastante desperdicio en general
4.Impacto	Después de haber regresado el becario a su país de origen, en su trabajo la capacitación le ha servido:				
	Extraordina-riamente	Bastante	Regular	Muy poco	Para nada
5.Sustentabilidad	En los aspectos administrativo, financiero y técnico, el organismo ejecutor del proyecto:				
	Ha logrado independencia y desarrollo	Se ha independizado	Casi se ha independizado	Casi no se ha independizado	No se ha independizado en absoluto

(2) Cooperación Financiera No Reembolsable

Concepto general	5	4	3	2	1
1.Efectividad	La efectividad especificada en cada informe es:				
	Muy alta	Alta	Regular	Baja	Muy baja
2.Relevancia	Tomando en consideración la correspondencia del proyecto a las necesidades de México, la pertinencia de la planeación, así como la identificación de condiciones externas que contribuyan para que las metas alcancen el objetivo superior, es:				
	Muy alta	Alta	Regular	Baja	Muy baja
3.Eficiencia	Comparando los insumos con los resultados, los insumos han sido:				
	Aprovechados con muy alta eficiencia en general	Aprovechados con alta eficiencia en general	Aprovechados sin desperdicio en general	Existe pequeño desperdicio en general	Existe bastante desperdicio en general
4.Impacto	En relación con el objetivo superior del proyecto, o lo relativo a éste, se manifiestan:				
	Impactos muy significativos	Impactos significativos	Ciertos impactos	Pocos impactos	Ningún impacto
5.Sustentabilidad	En los aspectos administrativo, financiero y técnico, el organismo ejecutor del proyecto:				
	Ha logrado independencia y desarrollo	Se ha independizado	Casi se ha independizado	Casi no se ha independizado	No se ha independizado en absoluto

(3) Estudio para el Desarrollo

Concepto general	5	4	3	2	1
1.Efectividad	Tomando en consideración, en su conjunto, la calidad del informe final, la precisión del método de estudio y analisis, la calidad del contenido del proyecto (propuesta), el grado de utilización de los informes, el grado de transferencia de tecnología, y el grado de participación en la planeación, es:				
	Muy alta	Alta	Regular	Baja	Muy baja
2.Relevancia	Tomando en consideración la correspondencia del proyecto a las necesidades de México, la pertinencia de la planeación, y la identificación de condiciones externas que contribuyan para que las propuestas se conviertan en proyectos, es:				
	Muy alta	Alta	Regular	Baja	Muy baja
3.Eficiencia	Comparando los insumos con los resultados, los insumos han sido:				
	Aprovechados con muy alta eficiencia en general	Aprovechados con eficiencia en general	Aprovechados sin desperdicio en general	Existe pequeño desperdicio en general	Existe bastante desperdicio en general
4.Impacto	Después de la realización del proyecto, se manifiestan:				
	Efectos muy significativos	Efectos significativos	Ciertos efectos	Pocos efectos	Ningún efecto

Nota: Como es limitada la influencia que ejerce el Estudio para el Desarrollo en el organismo ejecutor del estudio, se ha omitido la "sustentabilidad" de los conceptos de evaluación.

(4) Aceptación de Becarios

Concepto general	5	4	3	2	1
1.Efectividad	Las técnicas que antes de la capacitación se esperaba aprender, han sido aprendidas:				
	Extraordinariamente	Bastante	Regular	Muy poco	Nada
2.Relevancia	Tomando en consideración tanto la correspondencia del proyecto a las necesidades de México, como la pertinencia de la planeación, es:				
	Muy alta	Alta	Regular	Baja	Muy baja
3.Eficiencia	Tomando en consideración, de manera integral, la pertinencia de la organización del curso, el contenido del curso, el nivel de capacitación y la duración del curso, es:				
	Muy alta	Alta	Regular	Baja	Muy baja
4.Impacto	Después de haber regresado el becario a su país de origen, en su trabajo la capacitación le ha servido:				
	Extraordinariamente	Bastante	Regular	Un poco	Para nada

Nota: Como es limitada la influencia que ejerce el Estudio para el Desarrollo en el organismo ejecutor del estudio, se ha omitido la "sustentabilidad" de los conceptos de evaluación.

(5) Envío de Expertos

Concepto general	5	4	3	2	1
1.Efectividad	Tomando en consideración tanto la efectividad especificada en el programa de ejecución de actividades, como el nivel de la técnica adquirida por la C/P, es:				
	Muy alta	Alta	Regular	Baja	Muy baja
2.Relevancia	Tomando en consideración, de manera integral, la correspondencia del proyecto a las necesidades de México, y la pertinencia tanto del puesto asignado al experto como la planeación de actividades, es:				
	Muy alta	Alta	Regular	Baja	Muy baja
3.Eficiencia	En terminus del momento, la calidad y el volumen de los insumos:				
	Muy buena	Buena	Sin problema	Poco adecuada	Muy inadecuada
4.Impacto	Como resultados de la transferencia de tecnología:				
	Se están produciendo impactos muy positivos	Se están produciendo impactos positivos	Se están produciendo impactos ligeramente positivos	Se están produciendo impactos negativos	Se están produciendo impactos muy negativos

(6) Envío de Voluntarios JOCV

Concepto general	5	4	3	2	1
1.Efectividad	Tomando en consideración tanto el programa de ejecución de actividades, el grado de crecimiento del voluntario evaluado por él mismo, así como el grado de satisfacción del organismo asignado al voluntario, es:				
	Muy alta	Alta	Regular	Baja	Muy baja
2.Relevancia	Tomando con consideración tanto la correspondencia del proyecto a las necesidades de México, la pertinencia del organismo asignado, como la precisión de la planeación de actividades, y el momento y la duración del envío, es:				
	Muy alta	Alta	Regular	Baja	Muy baja
3.Eficiencia	Tomando en consideración, de manera integral, la habilidad para el idioma, los conocimientos y las experiencias del voluntario, es:				
	Muy alta	Alta	Regular	Baja	Muy baja
4.Impacto	Tomando en consideración, de manera integral, tanto el aprovechamiento de las experiencias por el mismo voluntario, los efectos indirectos, así como el aprovechamiento de las experiencias por el organismo asignado y los efectos indirectos, es:				
	Muy alto	Alto	Regular	Bajo	Muy bajo

Nota: Como es limitada la influencia que ejerce el programa de Envío de JOCV en el organismo asignado, se ha omitido la "sustentabilidad" de los conceptos de evaluación.

2. Lista de Comprobación para la Identificación y Formulación de Proyectos (borrador)

Con base en los resultados tanto de la evaluación de proyectos individuales como de la evaluación por sector, y adoptando el concepto de la "evaluación preliminar", se ha elaborado la "Lista de Comprobación para la Identificación y Formulación de Proyectos (borrador)", en la que se toman como ejemplo la Cooperación Técnica Tipo Proyecto y el Estudio para el Desarrollo.

[Cooperación Técnica Tipo Proyecto]
Deberán ser analizados los puntos abajo detallados, de ser posible, en la etapa de la formulación de proyectos, o en la etapa del estudio preliminar, a más tardar. Los puntos que tienen particular importancia van marcados con "*".

A. Relevancia

Puntos de comprobación	Información de referencia, Modo de verificación
1. Correspondencia del objetivo del proyecto en cuestión al plan de desarrollo del país receptor: 1) Se verificará si el campo y el tema que atiende el proyecto propuesto tienen o no una importancia específica dentro de la política de desarrollo (por sector) de México. En caso de no encontrarse un estrecho vínculo con ella, el proyecto se considerará poco importante para la nación. 2) * Se comprobará si el campo propuesto es considerado o no realmente importante, a través del presupuesto destinado y los desembolsos reales registrados en el pasado. Si su marco presupuestario se mantiene en una cierta escala en el pasado generando desembolsos estables y, además, no se observa una reducción del presupuesto en el año en curso (o venidero), se podrá esperar que haya un apoyo financiero directo e indirecto. Nota: En el caso de los proyectos que se realizan en coordinación con las ONG, no siempre es necesario que estén de acuerdo con el plan nacional de desarrollo, por lo que será conveniente dar mayor flexibilidad.	Plan básico de desarrollo, Plan de dearrollo por sector, Presupuesto nacional
2. Correspondencia al Plan de Ejecución de Actividades por País: Se verificará si el campo y el tema que atiende el proyecto propuesto van de conformidad con los lineamientos señalados en el Plan de Ejecución de Actividades por País, elaborado por JICA. Si van de acuerdo, será considerado como un proyecto dirigido a un campo importante para JICA, también.	Plan de ejecución de actividades por país elaborado por JICA
3. Comprobación de las necesidades del proyecto: 1) ¿Se sabe claramente por qué se necesita el proyecto solicitado (incluyendo el contenido de la actividad)? (¿Se ha hecho el análisis del problema o de la finalidad?) 2) ¿Se producirán marcadas diferencias en el caso en que se ejecute el proyecto, en comparación con el caso en que la situación evolucione sin la realización del proyecto? 3) ¿Está claro el objetivo final (temas a realizar)?	Plan básico de desarrollo, Plan de dearrollo por sector, Solicitud del gobierno receptor de asistencia, Entrevista al organismo solicitante o ejecutor del proyecto,

4) En tal caso, ¿se han identificado las condiciones externas necesarias para el cumplimiento de las metas y el objetivo superior (provisional) del proyecto? (Véase los detalles de B.2)	
4.* Especificación de beneficiarios: 1) Se identificarán los beneficiarios directos o fiales del proyecto (la población beneficiario y el volumen del beneficio). Básicamente, serán convenientes aquellos proyectos en que se especifiquen los beneficiarios (dando prioridad a la clase pobre, en particular, que necesita el apoyo), y 2) Que sea grande el volumen del beneficio por población o por persona. 3) Entre los impactos que habría que considerar, se pueden mencionar aquellos impactos políticos e institucionales, además de los sociales y económicos arriba mencionados. 4) Además del lado positivo del beneficio, se deberá comprobar que la desventaja económica sufrida por la población exterior, a causa de la ejecución del proyecto, esté dentro del nivel permisible, o que sea compensada de alguna manera.	Entrevista al organismo solicitante o ejecutor
5. Utilidad de la tecnología japonesa: Se comprobará si la tecnología japonesa es ventajosa en el campo correspondiente del proyecto propuesto.	Entrevista al organismo solicitante o ejecutor
6. Pertinencia de la selección de la modalidad de cooperación: Se comprobará si la modalidad de Cooperación Técnica Tipo Proyecto es la más apropiada para el proyecto en cuestión.	Entrevista al organismo solicitante o ejecutor, a las instituciones relacionadas de la parte japonesa

B. Factibilidad del Objetivo Superior

Puntos de comprobación	Información de referencia, Modo de verificación
1. * Análisis del organismo ejecutor del país receptor: Utilizando el método de análisis de la organixación, como la tarjeta de balance (BSC), se evaluará la capacidad de ejecución del organismo desde los puntos de vista abajo detallados. 1) Penetración del deber (misión) del organismo: ¿Ha penetrado la misión entre los empleados del organismo? 2) Estabilidad del organismo: ¿Se halla estable el número de empleados en los últimos 3 años? ¿No se tiene planeado la fusión o cierre del organismo para los próximos años? 3) Mando de los ejecutivos de máxima jerarquía: ¿Han formulado los lineamientos concretos los ejecutivos? ¿Qué tipo de actividad están desarrollando? 4) Eficiencia del organismo: ¿Cómo ha avanzado la transferencia de facultades? ¿No tiene el organismo más estratos de lo necesario? ¿Es adecuado el alcance del control? (Por ejemplo, el número de subordinados por un gerente) 5) Presupuesto conseguido y situación financiera de los últimos años: ¿Se ha conseguido el presupuesto de manera estable? ¿Se ha	Entrevista al organismo ejecutor, Recolección de las siguientes informaciones: - Informe annual - Organigrama - Repartición de trabajo en los puestos correspondientes - Entrevista a las secciones de personal, contabilidad y finanzas - Presupuesto - Reportes administrativos

administrado bien el aspecto financiero? 6) Nivel administrativo: ¿Se publican los "informes administrativos" que incluyan la política, la planeación, los resultados reales y el análisis de la administración? ¿Se lleva a cabo la administración de los objetivos? 7) Moral de los empleados, el trato hacia ellos: ¿Es alto el índice de arraigo de los empleados? ¿Cómo se encuentra el nivel salarial en comparación con otros organismos o sectores? 8) Nivel técnico del personal: ¿Tienen la capacidad técnica básica suficiente para recibir la transferencia de tecnología en el futuro? 9) Número de empleados: ¿Se podría asegurar una suficiente cantidad de C/P para el futuro? (Comprobar la asignación del personal para el futuro a través del organigrama) * Es un método de evaluación de resultados y de mejoramiento administrativa de las empresas, creado en la década de los 90, basado en el punto de vista del análisis tanto operativo como administrativo, además de los clientes en general (benerifiarios) y los indicadores financieros. En los años recientes, se utiliza en la administración pública en varios países, y en algunos casos de la AOD de Japón, también.	
2. Adaptación sociocultural del país receptor, factibilidad técnica: En el caso de realizar algún proyecto de desarrollo, en particular, para el desarrollo rural muy ligado a las comunidades locales, se verificará previamente si las poblaciones locales pueden adaptarse al acercamiento que se supone que se aplique, en los aspectos de la cultura, las costumbres o la técnica, etc.	Documentos y datos existentes sobre el país solicitante de la asistencia, Entrevista a las poblaciones locales y al organismo ejecutor
3. * Análisis del entorno que contribuya para que el proyecto consiga el objetivo superior: 1) Se verificará si alguna reforma como la privatización, o los factores del entorno como la crisis monetaria, constituyen obstáculos para el proyecto en estudio; o si, por el contrario, hay factores en el entorno que ayuden a promoverlo. 2) Se verificará si están ordenadas las leyes o los sistemas, o si no existen obstáculos, para que el sector público, el privado, las poblaciones locales, además del organismo ejector, puedan difundir los resultados del proyecto, o impulsar la realización del proyecto propuesto. 3) Se verificará si están preparadas las condiciones relativas a la organización, el sistema, los recursos humanos, las finanzas, para que el sector público, el privado, las comunidades locales, además del organismo sector, puedan difundir los resultados del proyecto, o impulsar la realización de proyectos propuestos.	Entrevista al organismo solicitante o ejecutor, a las instituciones involucradas, Plan básico de desarrollo, Plan de desarrollo por sector, Informes de estudios relacionados elaborados por los organismos internacionales

C. Eficiencia

Puntos de comprobación	Información de referencia, Modo de verificación
1. Repetición de la cooperación similar implementada por otros donadores: Se verificará si existe o no una repetición inútil de la cooperación similar implementada por otros donadores.	Entrevista a los organismos de asistencia de otros países o internacionales, Documentos relacionados
2. Conexión con otra cooperación realizada por JICA: Se verificará si existe o no alguna conexión con otro tipo de actividades realizadas por JICA. Si existe, en algunos casos podrían ahorrarse los recursos necesarios por los posibles efectos conjugados.	Entrevista a la sección encargada de JICA, Plan de Ejecución de Actividades por País elaborado por JICA
3. Comparación de gastos y efectos: Se verificará si los gastos están en un nivel adecuado desde el punto de vista de los resultados e impactos estimados del proyecto, al compararse con otros países o proyectos similares.	Revisión del análisis económico y financiero publicado en los informes de otros proyectos similares

D. Otros puntos de consideración

Puntos de comprobación	Información de referencia, Modo de verificación
1. Requisitos previos para la realización de un proyecto, como la seguridad en el sitio del proyecto, el entorno de la vida del experto enviado, entre otras cosas.	Información de la seguridad por país publicada por el Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón, Información de los países asignados a los expertos, Manual de seguridad para México, Entrevista a la Oficina de JICA en México y a las ONGs locales
2. * Resultados de evaluación de los proyectos de cooperación similares, realizados en el pasado en las mismas regiones o sectores: En el caso de que existan proyectos similares, sus resultados servirán como bases de juicio para la formulación del proyecto; los exitosos como elemento positivo, y los de fracaso como elemento negativo. Existe alta posibilidad de aprovechar las lecciones extraídas de los proyectos similares, para la ejecución del proyecto.	Informe de evaluación de otros proyectos similares, Recolección de información de los comités nacionales
3.Relación con el medio ambiente, la Mujer en el Desarrollo, etc.: Dado que son temas que han interesado mucho a la comunidad internacional, será conveniente tomarlos en consideración. Sin embargo, básicamente la JICA los tomará en cuenta dentro del marco del plan de ejecución de actividades por país.	Plan de ejecución de actividades por país elaborado por JICA

[Estudio para el Desarrollo]

Los siguientes puntos deberán ser deliberados, de ser posible, en la etapa del estudio básico, o en la del estudio preliminar, a más tardar, del Estudio para el Desarrollo. Los puntos que revisten particular importancia están marcados con "*".

A. Relevancia

Puntos de comprobación	Información de referencia, Modo de verificación
1. Correspondencia del objetivo del proyecto en cuestión al plan de desarrollo del país receptor: 1) Se verifica si el campo y el tema que atiende el proyecto propuesto tienen o no una importancia específica dentro de la política de desarrollo (por sector) de México. En caso de no encontrarse un estrecho vínculo con ella, el proyecto se considerará poco importante para la nación. 2) * Se verificará si el campo propuesto es considerado o no realmente importante, a través del presupuesto destinado y los desembolsos reales registrados en el pasado. Si su marco presupuestario se mantiene en una cierta escala en el pasado generando desembolsos estables y, además, no se observa una reducción del presupuesto en el año en curso (o venidero), se podrá esperar que haya un apoyo financiero directo e indirecto.	Plan básico de desarrollo, Plan de desarrollo por sector, Presupuesto, Entrevista al organismo solicitante y al ejecutor del proyecto
2. Correspondencia al Plan de Ejecución de Actividades por País: Se comprobará si el campo y el tema que atiende el proyecto propuesto van de conformidad con los lineamientos señalados en el Plan de Ejecución de Actividades por País, elaborado por JICA. En el caso de estar de acuerdo, será considerado como un proyecto dirigido a un campo importante para JICA, también.	Plan de ejecución de actividades por país de JICA
3.* Necesidades del proyecto Se verificará si se producen diferencias marcadas en el caso de que se realice el proyecto propuesto después del Estudio para el Desarrollo, en comparación con el supuesto de que la situación actual continúe sin la ejecución del proyecto. Nora: Lo importante aquí es reducir el grado de prioridad en el caso de los proyectos que ya estén atendidos en cierta forma por el gobierno mexicano dentro de alguna de sus políticas o medidas y que, por eso, no tengan grandes necesidades de este Estuio para el Desarrolo, si bien se consideran de alta prioridad desde el punto de vista de los incisos anteriores 1 y 2.	Plan básico de desarrollo, Plan de desarrollo por sector, Plan de ejecución de actividades por país de JICA, Entrevista al organismo solicitante y al ejecutor del proyecto
4. * Definición de beneficiarios: 1) Se identificarán los beneficiarios concretos (el volumen del beneficio y el beneficio por persona) en el caso de que se lleve a cabo el Estudio para el Desarrollo, y que se ejecute el proyecto propuesto. 2) Básicamente, es conveniente que sean proyectos con beneficiarios claramente definidos (dando especial prioridad a los estratos pobres que necesitan el apoyo), y que ofrezcan gran volumen de beneficio tanto por población como por persona. 3) Además del lado positivo del beneficio, se deberá comprobar que la desventaja económica sufrida por la población exterior, a causa de la ejecución del proyecto, esté dentro del nivel permisible, o que sea compensada de alguna manera.	Entrevista al organismo solicitante y al ejecuante del proyecto

5. Utilidad de la tecnología japonesa: Se verificará si la tecnología japonesa es realmente ventajosa en el campo propuesto para el estudio.	Entrevista al organismo solicitante y al ejecutor del proyecto
6. Pertinencia de la selección de modalidad de cooperación: Se verificará si esta modalidad de Estudio para el Desarrollo es la más adecuada para el caso correspondiente.	Entrevista al organismo solicitante y al ejecutor del proyecto, así como a las instituciones de la parte japonesa

B. Factibilidad de manifestación de impactos

Puntos de comprobación	Información de referencia, Modo de verificación
1. Análisis del organismo ejecutor del país receptor: Utilizando el método de análisis de la organización, como la tarjeta BSC, se evaluará la capacidad de ejecución del organismo desde los puntos de vista abajo detallados. Si el nivel de su capacidad se considera alto en general en estos aspectos, se elevarán tanto la calidad del Estudio para el Desarrollo, como la factibilidad de la implementación del plan propuesto. 1) Penetración del deber (misión) del organismo: ¿Ha penetrado la misión entre los empleados del organismo? 2) Estabilidad del organismo: ¿Se halla estable el número de empleados en los últimos 3 años? ¿No se tiene planeado la fusión o cierre del organismo para los próximos años? 3) Mando de los ejecutivos de máxima jerarquía: ¿Han planteado lineamientos concretos los ejecutivos? ¿Qué tipo de actividad están desarrollando? 4) Eficiencia del organismo: ¿Cómo ha avanzado la transferencia de facultades? ¿No tiene el organismo más estratos de lo necesario? ¿Es adecuado el alcance de control? (Por ejemplo, el número de subordinados por un gerente) 5) Presupuesto conseguido y situación financiera de los últimos años: ¿Se ha conseguido el presupuesto de manera estable? ¿Se ha administrado bien la situación financiera? 6) Nivel administrativo: ¿Se publican los "informes administrativos" que incluyan la política, la planeación, los resultados reales y el análisis de la administración? ¿Se lleva a cabo la administración de los objetivos? 7) Moral de los empleados, trato hacia ellos: ¿Es alto el índice de permanencia de los empleados? ¿Cómo se encuentra el nivel salarial en comparación con otros organismos o sectores? 8) Aptitud de los recursos humanos: ¿Se cuenta con recursos humanos capaces de digerir los resultados del Estudio para el Desarrollo, y aprovecharlos en el futuro?	Entrevista al organismo ejecutor, Rrecolección de las siguientes informaciones: - Informe anual - Organigrama - Repartición de trabajo en los puestos correspondientes - Entrevista a las secciones de personal, contabilidad y finanzas - Presupuesto - Reportes administrativos
2. * Análisis del entorno para la realización del plan propuesto: 1) Se verificará si alguna reforma como la privatización, o los factores del entorno como la crisis monetaria, constituyen obstáculo para el	Entrevista al organismo solicitante, al ejecutor y a otras instituciones involucradas,

proyecto en estudio; o si, por el contrario, hay factores en el entorno que ayuden a promoverlo. 2) Se verificará si el gobierno se halla estable por lo pronto, o si es alta la posibilidad de que haya continuidad de las políticas en el caso de que se produzca un cambio de gobierno. 3) Se verificará si están ordenadas las leyes o los sistemas, o si no existen obstáculos, para que el sector público, el privado, las poblaciones locales, además del organismo ejecutor, puedan difundir los resultados del proyecto, o impulsar la realización del proyecto propuesto. 4) Se verificará si existe un plan o posibilidad de realizar el proyecto por el sector público, el privado, u otro donador, además del organismo ejecutor. 5) Se verificará si están preparadas las condiciones relativas a la organización, el sistema, los recursos humanos, las finanzas, para dar incentivo o impulso a la realización del proyecto por el sector público, el privado u otro donador, además del organismo ejecutor.	Plan básico de desarrollo, Plan de desarrollo por sector, Informes de estudios relacionados por los organismos internacionales

C. Eficiencia

Puntos de comprobación	Información de referencia, Modo de verificación
1. Repetición de la cooperación similar implementada por otros donadores: Se verificará si existe o no una repetición inútil de la cooperación similar implementada por otros donadores. 2. Conexión con otra cooperación realizada por JICA: Se verificará si existe o no alguna conexión con otro tipo de actividades realizadas por JICA. Si existe, en algunos casos podrían ahorrarse los recursos necesarios por los posibles efectos conjugados. 3. Comparación de gastos y efectos: Se verificará si los gastos de ejecución del proyecto o del propio estudio están en un nivel adecuado, desde el punto de vista de los resultados e impactos estimados del proyecto, al compararse con otros países o proyectos similares.	Entrevista a los organismos de asistencia de otros países o internacionales, Documentos relacionados, Entrevista a la sección encargada de JICA, Plan de ejecución de actividades por país elaborado por JICA, Revisión del análisis económico y financiero publicado en los informes de otros proyectos similares

D. Otros puntos de consideración

Puntos de comprobación	Información de referencia, Modo de verificación
1. Requisitos previos para la realización de proyectos, como la seguridad en el sitio del proyecto, el entorno de la vida del experto enviado, entre otras cosas.	Información de la seguridad por país publicada por el Ministerio de Asuntos Exteriores del Japón, Información de los países asignados a los expertos, Manual de seguridad para México, Entrevista a la Oficina de JICA en México y a las

	ONGs locales
2. * Resultados de evaluación de los proyectos de cooperación similares, realizados en el pasado en las mismas regiones o sectores: En el caso de que existan proyectos similares, sus resultados servirán como bases de juicio para la formulación del proyecto; los exitosos como elemento positivo, y los de fracaso como elemento negativo. Existe alta posibilidad de aprovechar las lecciones extraídas de los proyectos similares para la ejecución del proyecto.	Informe de evaluación de otros proyectos similares, Recolección de información de los comités nacionales
3.Relación con el medio ambiente, la Mujer en el Desarrollo, etc.: Dado que son temas que han interesado mucho a la comunidad internacional, será conveniente tomarlos en cuenta. Sin embargo, básicamente la JICA los considerará dentro del marco del plan de ejecución de actividades por país.	Plan de ejecución de actividades por país elaborado por JICA

3. Propuestas para la Operación y Administración de Proyectos

Aquí se resumen los puntos que se deberían considerar o mejorar, respecto a la operación cotidiana de los proyectos, en las siguientes 4 modalidades.

1. Cooperación Técnica Tipo Proyecto, Envío en Equipo de Expertos, Cooperación en Investivación
2. Estudio para el Desarrollo
3. Envío de Expertos I ndividuales
4. Voluntarios Japoneses para la Cooperación con el Extranjero (JOCV)

Los puntos a considerar o mejorar se resumen con base en lo siguiente.

<Etapa preliminar>
- Examinación de los insumos humanos (experiencia, habilidad técnica, idioma).
- Capacitación o entrenamiento previo al envío.
- Planeación de las actividades

<Etapa de ejecución>
- Insumos (momento, calidad y cantidad de los insumos por ambas partes, japonesa y mexicana).
- Operación y administración (actividad tanto del organismo como del individuo, comunicación, motivación).
- Monitoreo
- Resultados concretos (documentación a entregar a México, a JICA).
- Transferencia de tecnología

<Etapa postproyecto>
- Monitoreo postproyecto, seguimiento

3.1 Cooperación Técnica Tipo Proyecto, Envío en Equipo de Expertos, Cooperación en Investigación

En cuanto al estudio preliminar en esta modalidad, se hizo una revisión en el inciso anterior, "2. Lista de Comprobación para la Identificación y Formulación de Proyectos (borrador)", por lo que aquí se abordarán los temas relacionados con las etapas posteriores al término del estudio preliminar.

<Etapa preliminar>

① Examinación de los insumos humanos (experiencia, capacidad técnica, idioma):

En el presente estudio, la parte mexicana evaluó el manejo del idioma de los expertos japoneses más duramente de todos los aspectos, y se obtuvo apenas un promedio de 3 (en la escala de 5 puntos). Por consiguiente, se recomienda que sean seleccionados y enviados expertos que puedan hablar espeñol o inglés.

② Capacitación previa al envío:

Es necesario que los expertos tengan un profundo conocimiento del método de manejo de proyectos por ciclo (PCM), para reforzar la operación y administración de proyectos, particularmente en materia de la administración de objetivos y del monitoreo. Por supuesto, es menester que todos los expertos tomen previamente un curso de capacitación acerca de la planeación y formulación de proyectos, con una duración de unos 3 días. En el caso de los que tengan asignado el cargo de jefe o coordinador, se les deberá aplicar un curso que contemple el tema del monitoreo.

<Etapa de ejecución>

① Mejoramiento de la planeación:

En la planeación y formulación de un proyecto, es necesario que se lleven a cabo suficientes consultas con la C/P, a través de los talleres del método PCM, para lograr una amplia participación. Aunque se cuente con el PDM desde los primeros momentos del período del proyecto, no se formará la conciencia del PDM en las personas de la parte mexicana si éste se realiza por la iniciativa de la parte japonesa, lo cual impedirá que haya motivación para las actividades del proyecto, y ocasionará que el proyecto dependa mucho del lado japonés.

② Definición de metas claras:

Hasta ahora, no se han definido metas claras en la mayoría de los proyectos. Esto ha ocasionado que se produzca una ligera diferencia del rumbo a tomar entre los expertos japoneses y la C/P mexicana y que, en consecuencia, se vea en la necesidad de extender la duración del proyecto, debido al bajo nivel de los resultados obtenidos. Por lo tanto, es preciso que se establezcan metas cuantitativas dentro de lo posible y, si esto resulta difícil, se deberá definir metas claras y planear las actividades desde el punto de vista cualitativo. Si las metas y actividades se planean de manera imprecisa, no se podrá realizar un monitoreo adecuado. Algunas personas opinan que bajo las metas bien definidas desde un principio, se deja llevar por dichas metas y se pierde la flexibilidad en la operación del proyecto. Sin embargo, las metas del proyecto podrían ser fijadas detallada y concretamente a unos seis meses de haberse iniciado el proyecto, no desde un principio; además, tanto los objetivos como las actividades planeadas deberían sujetarse a modificaciones, de todos modos, según las circunstancias. Es necesario que se establezcan debidamente no sólo las metas del proyecto sino también los objetivos superiores, con el propósito de poner en claro lo que se busca finalmente con la ejecución del proyecto.

③ Planeación lógica:

Para la planeación no basta sólo con fijar las metas claras, sino que se necesita agregar una relación lógica entre el objetivo y los medios para lograrlo al flujo de “actividad → resultados obtenidos → metas del proyecto → objetivo superior. Este tema se refiere al “reseña del proyecto (sumario narrativo)” en el PDM, y por lo que se refiere al PDM se recomienda consultar, sin falta, la guía correspondiente (Manual de Comprobación del PDM en el Manejo de Proyectos por Ciclo de JICA (JPCM), elaborado por el Departamento de Planificación en 1996), donde se incluye cómo describir otras partes del proyecto.

④ Especificación de las condiciones externas:

Precisar las condiciones externas es tan importante como definir las metas. Tradicionalmente, el interés de las personas involucradas se concentra en el resumen del PDM del proyecto, sin capturar exactamente los factores que rodean el proyecto. Se considera que esto ha afectado al cumplimiento de las metas del proyecto y el objetivo superior, particularmente en el segundo. De ahora en adelante, será importante que primero se especifiquen bien las condiciones externas a través del estudio preliminar y la evaluación, planteados anteriormente en el inciso “2. Lista de Comprobación para la Identificación y Formulación de Proyectos (proyecto)”, y que después se anoten en el PDM para el monitoreo.

⑤ Mejoramiento del monitoreo:

Hasta ahora se ha realizado el monitoreo con base en los informes trimestrales, pero existen algunos problemas; 1) no se aclaran previamente las metas que serían las premisas del monitoreo (antes mencionado); 2) no se elabora un plan preciso de monitoreo; 3) el informe trimestral que funcionaría como el formato de monitoreo no está relacionado con el PDM; 4) dicho informe trimestral se elabora

sólo en japonés, sin que se comparta entre las dos partes, japonesa y mexicana. En cuanto al inciso 1), será menester definir las metas, como se ha señalado antes. Para el 2) será necesario elaborar un plan de monitoreo consistente, de conformidad con la "Guía para el Monitoreo y Evaluación de JICA". Respecto al 3), se requerirá revisar el contenido del informe trimestral de manera que se conjugue con el PDM, como ya se ha discutido dentro de JICA. Por lo que se refiere al 4), el contenido del informe trimestral ya revisado deberá ser traducido al español (inglés), también, tarea que harán las dos partes en forma conjunta.

⑥ Modificación de la marcha del proyecto a fin de que se adapte a los cambios del entorno:
Por lo general, las metas del proyecto forman parte del plan maestro que es el documento anexo del R/D, y por eso difícilmente se modifican aun cuando se produzcan grandes cambios en el entorno. Como consecuencia de ello, en algunos casos subsisten las metas y el plan de actividades ya no apropiados, aislados de la realidad. En tal caso sería conveniente modificar el plan maestro, pero si esto resulta difícil, sería importante que se hiciera urgentemente la reforma necesaria al plan de actividades cambiando la parte correspondiente a los indicadores, y no el sumario narrativo del proyecto en el PDM.

⑦ Mejoramiento de los insumos:
No se ha señalado un problema de importancia relativo a los insumos, por ninguna de las dos partes. Sin embargo, en materia del abastecimiento de materiales, se ha informado en algunos proyectos que su demora ha afectado al desarrollo de las actividades. La principal causa de esta demora está en la falta de comunicación entre las personas involucradas, incluyendo a la sede principal, por lo que es necesario mejorar la comunicación y agilizar la tarea de abastecimiento, sobre todo de los materiales de mayor importancia. (Al respecto, véase el "Manual (borrador) para la Realización de Tareas de la Oficina Administrativa del Comité Nacional de Apoyo" para el Cooperación Técnica Tipo Proyecto, elaborado en 1997 por el Depto. de Cooperación para el Desarrollo de Minería e Industria de JICA.)

<Etapa postproyecto>
Monitoreo postproyecto:
En el presente estudio, en la fase de recolección de información en México, se ha descubierto que la parte mexicana, aun cuando tiene elaborado el PDM, casi no ha verificado los resultados del objetivo superior especificado en el PDM, después de la terminación del proyecto (JICA realiza el estudio de seguimiento). La razón por la que la parte mexicana no ejecuta el monitoreo voluntariamente es que el PDM no se comparte entre ambas partes, como se ha indicado antes, y que la parte mexicana no está suficientemente consciente de la necesidad del monitoreo. En cuanto al primer punto, será necesario organizar los talleres correspondientes para motivar que el organismo de contraparte tenga conciencia del PDM como el interesado del proyecto. En segundo lugar, habrá que procurar que la parte mexicana comprenda bien el significado del PDM, y solicitarle de antemano que haga el monitoreo de carácter postproyecto. Si se lleva a cabo este tipo de monitoreo en el organismo de contraparte, se incrementarán a pasos agigantados tanto la precisión como la eficiencia de la evaluación por sector, o la evaluación por país que se ha realizado en esta ocasión.

3.2 Estudio para el Desarrollo

En cuanto al estudio preliminar en esta modalidad, se hizo una revisión en el inciso anterior, "2. Lista de Comprobación para la Identificación y Formulación de Proyectos (borrador)", por lo que aquí se abordarán los temas relacionados con las etapas posteriores a la realización del estudio preliminar.

<Estudio a plena escala: Etapa preliminar>
① Examinación de los insumos humanos (experiencia, capacidad técnica, idioma):
Según las encuestas y entrevistas aplicadas en este estudio, la evaluación ha sido alta por lo que se refiere a los consultores dedicados al Estudio para el Desarrollo, sin que se señalen problemas en particular. Se espera que en el futuro se continúe seleccionando los recursos humanos de la igual manera adecuada.

② Mejoramiento de la planeación del estudio:
En este estudio, se encontraron varios puntos que mejorar en el aspecto de la planeación del estudio. En primer lugar, el Estudio para el Desarrollo, en su mayoría, se ejecuta con una duración mayor de un año, obviamente más larga en comparación con otros estudios similares que efectúan en México los consultores locales y el Banco Mundial. Se aconseja reducir la duración del estudio (no se refiere al número de personas ni a los meses del año), con el fin de responder lo más pronto posible a las necesidades del país receptor, y no sufrir los cambios del entorno. En segundo lugar, en algunos casos se determina la programación del estudio sin confirmar debidamente la disposición de la parte mexicana, y que en consecuencia coincide con algunos días de vacaciones en el sitio, ocasionando esto que el estudio se desarrolle con baja eficiencia. Será necesario que se programe el estudio estableciendo suficiente comunicación previa con la parte mexicana.

<Estudio a plena escala: Etapa de ejecución>
① Operación y administración del estudio:
Lo antes cuestionado sobre la determinación de la duración del estudio, se aplica en la etapa de ejecución, también.
② Número de personas que se dedican al estudio:
En este estudio se ha señalado, por la parte japonesa, el insuficiente número de personal de contraparte que atiende el estudio. Para que el estudio no se convierta en un trabajo unilateral de la parte japonesa, se espera que ambas partes colaboren de tal manera que se disponga de suficiente número de personas de la parte mexicana participando activamente.

③ Realización del estudio con mayor participación:
En algunos casos, parece que las tareas de ejecución del estudio y de análisis de los problemas han sido realizadas casi sólo por la parte japonesa. Para elevar la calidad del estudio, mejorar la comprensión de la contraparte sobre los resultados del estudio, y llevar a cabo la transferencia de tecnología correspondiente, será necesario que el estudio se realice con mayor participación. Al respecto, merecerá una especial mención el intento de hacer el estudio organizando talleres relacionados con el método PCM. Sin embargo, habrá que considerar algunos puntos al utilizar el PCM en el Estudio para el Desarrollo. Es decir, aunque se considera efectivo el estudio basado en el PCM, pero, por otra parte, dependiendo de los resultados del taller de PCM, podría presentarse la necesidad de incorporar nuevos campos de estudio o más elementos al equipo de estudio, pese a que ya se haya determinado el esquema general del estudio a plena escala, lo cual ocasionaría que la misión de estudio tuviera que aplicar algunas medidas de acuerdo con las nuevas situaciones. Por consiguiente, será menester que el taller relacionado con el método PCM se celebre en la etapa preliminar del Estudio para el Desarrollo, o que se utilice el PCM en el estudio a plena escala para investigar en detalle cada uno de los componentes del estudio, no para determinar el alcance del estudio en general.

④ Mejoramiento del método de estudio desde el punto de vista de la calidad de los resultados concretos:
En este estudio, se efectuó la calificación en 5 niveles de los informes que sirven como los resultados concretos del Estudio para el Desarrollo. El promedio de la calificación general es superior a 3 puntos,

aunque se observa una dispersión en la calidad (véase el cuadro inferior). En particular, las calificaciones del análisis de “adaptación social”, “capacidad de organización”, relativas a la factibilidad del plan, se encuentran muy bajas. Estos conceptos influyen considerablemente en la calidad del estudio y la realización del plan, por lo que deberían verificarse en la etapa de estudio preliminar, como se indicó en el inciso “2. Lista de Comprobación para la Identificación y Formulación de Proyectos”. Aparte de esto, aún hay algunos puntos que mejorar, como la “definición de los medios para realizar el proyecto” y el “análisis económico y financiero”.

[Promedio de la Calificación en 5 Niveles de Todos los Estudios para el Desarrollo, Sujetos al Estudio (Extracto de la Evaluación de Efectividad)]

1. Calidad del informe: 1) Fácil de entender: 3.9, sin problema. 2) Especificación de la fuente de información: 3.4, algunos informes tienen calificaciones un poco bajas.
2. Precisión del método de análisis: 4.3, buena
3. Calidad del plan (propuestas): 1) Estrategia: 3.8, sin problema 2) Claridad del objetivo y del plan: 4.1, buena en general 3) Coherencia del contenido del plan: 4.6, sumamente alta 4) Precisión de los medios de realización del proyecto: 3.0, un poco baja 5) Verificación de la factibilidad del plan: (1) Adaptación social: 2.8, baja (2) Capacidad de organización: 1.9, sumamente baja (3) Evaluación técnica: 4.6, sumamente alta (4) Análisis económico y financiero: 3.0, un poco baja (5) Evaluación del medio ambiente: 3,8, sin problema

⑤ Operación y administración:

Según los resultados de las encuestas, en algunos proyectos son bajas las calificaciones de la comunicación entre Japón y México, así como la planeación de las actividades. En estos proyectos la eficiencia ha resultado muy baja. Los consultores de la parte japonesa deberán preocuparse no sólo por el método de estudio, sino también por la comunicación con la contraparte.

<Etapa postproyecto>

Perfeccionamiento de la evaluación postproyecto:

Actualmente, en el Cooperación Técnica Tipo Proyecto, por ejemplo, se encuentra establecido hasta cierto punto el ciclo de “Planeación – Ejecución – Monitoreo”. En cambio, en el Estudio para el Desarrollo, parece que sólo se ha realizado parcialmente el monitoreo o la verificación de impactos al término del estudio. La Evaluación por País que se ha efectuado en esta ocasión ha servido como una oportunidad de revisión, sin embargo, debido a las restricciones del tiempo no se ha podido examinar en detalle cada uno de los Estudios para el Desarrollo. En el futuro, a la vez de mejorar el estudio preliminar, será recomendable que se haga el análisis de impactos del Estudio para el Desarrollo de manera periódica y sistemáitca, bajo la colaboración entre la JICA y el organismo mexicano ejecutor del estudio, para poder medir los efectos con más exactitud y extraer lecciones y sugerencias útiles, como se propone en “2. Lista de Comprobación para la Identificación y Formulación de Proyectos”.

3.3 Envío de Expertos

<Etapa preliminar>

① Identificación de necesidades del organismo receptor, verificación del sistema de recepción:

Tres expertos señalaron algunos problemas relativos a los organismos que les fueron asignados. Uno dice que fue enviado a un organismo que tenía pocas necesidades del envío; en el caso del segundo, después de haber entregado la solicitud (forma A1) se le cambiaba varias veces el puesto propuesto, hasta que apenas una semana antes de su partida se le determinó el lugar definitivo. El tercero califica "el nivel de logro del proyecto en general con un 35%, aproximadamente", debido a la falta tanto del presupuesto como del personal del organismo receptor. Los dos primeros fueron enviados con una duración de tres años, y se percata de que se genera una serie de desperdicio posteriormente, si no se realiza un análisis minucioso del organismo asignado en la etapa preliminar. El último experto manifiesta que "se le dio un espacio para trabajar dentro de la Secretaría de Educación Pública", dado que "la universida no le facilitó absolutamente nada", pero que "no le sirvió mucho porque había una gran distancia entre su oficina y la universidad, su lugar de trabajo". Este experto fue enviado por un año y, precisamente por ese tiempo limitado, hubiera sido necesario que se tomasen todas las medidas posibles para que él pudiera comenzar a trabajar sin el menor contratiempo desde el momento de asumir el cargo.

② Esfuerzo para establecer previa comunicación y coordinación entre el organismo asignado y el experto:

Un experto comenta que se desperdiciaban o, en su caso, no eran suficientes las informaciones y los equipos que había llevado consigo, por no haber establecido contacto directo con el organismo de contraparte. Podría atribuirse esta deficiencia al experto, pero el informe elaborado por él mismo contiene los siguientes puntos que habría que escuchar atentamente.

> "Los expertos designados oficiosa u oficialmente se quejan frecuentemente de que, al leer la forma A1, no entienden qué se espera de ellos cuando empiezan a desempeñar los cargos asignados, que no saben qué tipo de preparación deberían realizar, incluyendo los documentos informativos a llevar. Éste es un problema que podría solucionarse a través de un contacto previo con el organismo local, sin embargo, sería difícil establecer una comunicación individual debido a sus posiciones o relaciones personales, a menos que contaran con una vía personal no oficial. Por consiguiente, no pueden hacer los preparativos debidamente, lo que ocasiona en algunas personas grandes dificultades mentales. Esto constituye un factor negativo e inecesario para que los expertos desplieguen sus habilidades plenamente. (líneas omitidas) Si la JICA estimula u obliga oficialmente a los expertos, enviados por un tiempo largo, a establecer una comunicación previa, estableciendo un sistema para ofrecerles suficiente información y apoyo necesarios para el contacto mencionado, podría esperarse que ellos logren mejores resultados." (Experto A)

De este modo, en algunos casos los expertos son enviados sin resolver previamente sus dudas o incertidumbre, por lo que se considera indispensable que la JICA, como institución, establezca algún sistema en lugar de que cada responsable se esfuerce para buscar la solución pertinente.

③ Mejoramiento de la capacitación previa al envío (de idiomas, en particular):

En México es indispensable poseer un nivel mínimo de español, y un gran número de expertos señalan que la falta de habilidad del idioma español resulta un factor negativo para la comunicación o negociación, tanto con los organismos de contraparte o instituciones externas. En el caso de los expertos

de tipo asesor, en particular, sería imprescindible tener un alto nivel de español para desempeñar sus funciones. Por esta razón, habría que estudiar algunas medidas para ello; como, por ejemplo, dar suficiente tiempo de capacitación del idioma español a los expertos designados para enviar a México (y otros países de habla española), o elegir sólo a los que hayan adquirido un determinado nivel para poder manejarlo en sus trabajos. Un envío precipitado de expertos podría bajar considerablemente la "eficiencia" de las actividades posteriores y, por eso, es necesario que se realicen los preparativos con prudencia.

④ Examinación y selección de expertos:
Los expertos que trabajan con los mexicanos son la "cara visible" de la cooperación japonesa, ubicándose en su primera línea. Entonces, se les exige tener no sólo los conocimientos, experiencias y habilidades en sus especialidades, sino también una actitud flexible y las cualidades humanas. Además, es necesario que se aseguren los recursos humanos seleccionados con justicia y con una amplia participación del pueblo. Abajo se presentan algunos comentarios hechos por los expertos en este aspecto.

"(Lo que no se debe hacer:) Enviar a personas no aptas para adaptarse a los países en vías de desarrollo, ni para trabajar con alegría como expertos. A veces resulta más conveniente no enviar a este tipo de personas que producir efectos negativos por su causa. En otras palabras, se debe realizar la selección cuidadosamente, de preferencia reclutar aspirantes públicamente y enviar los mejores recursos humanos posibles." (Experto B)

<Etapa de ejecución>
① Definición de metas claras (cuantificadas):
Como se señaló en la Evaluación por Modalidad de Cooperación, es importante; ① definir las metas más claras de las actividades de los expertos; ② hacer más preciso el programa de actividades. Para lograrlo, sería recomendable cuantificar las metas, por ejemplo, incorporar en el plan de ejecución de actividades algunos indicadores para medir el nivel de los resultados en comparación con las metas planeados (Efectividad). En el formato utilizado para el informe general, se encuentra un concepto denominado "efectividad del plan", donde se expresa la efectividad en porcentaje. Sin embargo, dado que no se cuantifican las metas inicialmente planeadas, el porcentaje se basa en la percepción personal de cada experto.

② Trato hacia el personal de C/P:
Para un experto es sumamente importante eatablecer una buena relación de confianza con el personal de C/P, fundada en la comprensión mutua. No obstante ello, también habría que tener cuidado de no intimarse con la C/P más de lo necesario. El siguiente comentario servirá como sugerencia en este aspecto.

"Para infundir el entusiasmo por trabajar juntos para el éxito del proyecto, a veces es necesario salir juntos a comer o divertirse tomando unas copas. Sin embargo, habrá que tener cuidado de no establecer una relación de connivencia." (Experto C)
"Los conocimiento y la capacidad del personal de C/P son diferentes, y pueden despertarse tanto la simpatía como la antipatía con el transcurrir del tiempo. Los mexicanos quieren ser reconocidos como amigos, pero es mejor que no se entable una amistad especial. Nunca se debería pedir asuntos personales al personal de C/P. (líneas omitidas) Siempre hay que guardar cierta distancia." (Experto D)

③ Ejecución del trabajo sin dificultad, formación del personal de C/P:

La formación del personal de C/P es una tarea correspondiente a los expertos, tan importante como la orientación y la asesoría adecuadas. Sin embargo, existen hábitos culturales y sociales que confunden a los expertos y obstaculizan la buena marcha de las actividades; por ejemplo, son impuntuales, dicen saber aunque no saben en realidad (para no defraudar a los demás), no hay sucesión de trabajo del predecesor al sucesor en el caso del cambio de personal, un jefe sólo da órdenes sin preocuparse por la formación de subordinados, no divulgan los conocimientos o experiencias a los compañeros, entre otras cosas. No existen medidas radicales para mejorar lo anterior, pero el siguiente caso servirá como sugerencia.

"Es sumamente importante que nos adaptemos a la cultura y las costumbres de México, (líneas omitidas), sin embargo, habría que eliminarlo si se trata de algún obstáculo para la transferencia de tecnología. En tal caso, yo siempre les citaba el Plan de Trabajo y les decía reiteradas veces que la responsabilidad de cumplir el programa del día incumbía a todos, (líneas omitidas) una vez que lo habían elaborado y firmado bajo la responsabilidad solidaria." (Experto D)

Además, un cambio o renuncia del personal de C/P, originado por una reforma administrativa, afecta considerablemente a la transferencia de tecnología, y en algunos casos surgen situaciones que no se deberían pasar por alto. Abajo se presenta un caso sugerente en este sentido, aunque no incumbe a todos los expertos.

"Al observar el sistema burocrático de México (no se basa en la carrera profesional, sino que del superior depende el comportamiento de sus subordinados), sería recomendable que se construyera un sistema de red con varias personas involcuradas en el proyecto, en vez de mantener el sistema de trabajo dependiente de un solo elemento de C/P. De todos modos, deberían considerarse unas medidas seguras para que el funcionamiento del experto (asesor) no quede afectado de manera significativa, ocurra cuando ocurra el cambie de personal de C/P." (Experto B)

④ Operación y administración adecuadas, información compartida:

El monitoreo apropiado de las actividades de transferencia de tecnología sería posible sólo en una organización con buena ventilación, por lo que si un experto se halla en un organismo endurecido, sería necesario aplicar algunas medidas para resolverlo. Es importante crear un ritmo regular para las juntas o reuniones de consulta tomando en cuenta la constitución de la organización en México. Abajo se muestra un caso de actividad de un experto.

"Una de las causas de la baja eficiencia del trabajo es que la información se concentra en el personal ejecutivo, sin que se difunda entre sus subordinados. Los ejecutivos tienden a acaparar la información, sea técnica o administrativa, y es difícil que se logre un trabajo en equipo que permita reunir los conocimientos de todos los integrantes del equipo, haciéndolos partícipes de la información y la discusión. Nosotros nos esforzamos para romper esta barrera de la costumbre celebrando frecuentemente las reuniones internas del equipo." (Experto E)

⑤ Incremento de los gastos de operación en sitio:

La falta del presupuesto para la operación en sitio constituye un problema serio para llevar a cabo las tareas cotidianas, y es necesario solucionar este problema cuanto antes. Para poder desarrollar las actividades "orientadas a la solución de los temas de desarrollo", sería necesario revisar los gastos de

operación en sitio para los expertos individuales, basándose en los gastos actuales por experto para las actividades de Cooperación Técnica Tipo Proyecto, Envío en Equipo de Expertos y Cooperación en Investigación. Abajo se presenta la voz de unos expertos.

"No hay presupuesto para las actividades de los expertos individuales, y es casi imposible realizar la transferencia de tecnología." (Experto F)
"Las restricciones de los gastos de operación en sitio significan el mayor obstáculo para las actividades. (líneas omitidas) El plan de actividades que presentamos al inicio del año no se ve reflejado en los gastos de operación por persona. Varían considerablemente las actividades de los expertos individuales, y no podríamos desplegar las actividades de manera satisfactoria sin contar con un sistema flexible de distibución de gastos según las necesidades." (Experto B)

<Otros>
Inserción del índice en los informes:
La mayoría de los documentos, como el plan de ejecución de actividades y los informes generales, carecen del índice. Si cuentan con él, muchas veces no se describe detalladamente, por lo que cuesta mucho trabajo y tiempo buscar los datos necesarios, puesto que hay que leer el contenido correspondiente. El personal de la JICA ha de enfrentarse a situaciones similares diariamente. Además, se trata de los documentos que se leen entre un gran número de personas involucradas, como la Oficina Central de JICA, la Embaja del Japón, las dependencias gubernamentales, los sucesores de los expertos, etc. Por consiguiente, es recomendable que se inserte el índice apropiado en cada informe.

3.4 Envío de JOCV

<Etapa preliminar>
① Confirmación de las necesidades del organismo asignado para el voluntario:
De los 28 voluntarios sujetos al estudio de evaluación en esta ocación, 8 señalan la asignación de puestos impropia para las especialidades de los voluntarios, así como la falta de comprensión hacia las actividades de JOCV en los sitios asignados para ellos. Esto tiene que ver con las pocas necesidades que tienen dichos sitios desde un principio para recibir a los voluntarios. Para su referencia, aquí se presentan algunos comentarios que hacen los voluntarios en los informes.

"Creo que no era apropiado que un voluntario recién graduado de universidad como yo llegase a asumir un cargo en ese sitio."; "El organismo se encuentra en buen estado actualmente, y no necesita ayuda de otros." (Voluntario A)
"Es difícil que se entienda el contenido de las actividades de JOCV en una plática que se sostiene por un par de horas cuando el voluntario visita el sitio asignado. Un malentendido producido por este tipo de causas o la asignación de puestos inadecuada, llegan a obstaculizar las actividades de los voluntarios."; "Cómo analizar a fondo el organismo en el momento de la examinación de la solicitud, es una tarea que resolver en el futuro." (Voluntario B)
"No fuimos al hospital por la imperante necesidad del personal local. La mayoría de los empleados ni sabían que fuéramos a llegar." (Voluntario C)
"El obstáculo para mí era que nadie tuviese conocimiento de mi llegada para ocupar el cargo asignado." (Voluntario D)
"Según el parecer del organismo asignado para mí, mi función era (líneas omitidas), como un contador externo." (Voluntario E)
"Se llevó mucho tiempo para que entendieran el objetivo del envío de JOCV." (Voluntario F)

La principal causa de lo anterior sería la falta de comunicación entre el cuadro superior del organismo mexicano y el personal del puesto asignado al voluntario. Es necesario que se intercambie suficiente información entre la JICA y el organismo mexicano antes de la llegada del voluntario, a fin de que el organismo asignado para éste entienda de antemano qué es la JICA, qué es el JOCV. La parte japonesa debería realizar un estudio minuciosa sobre la solicitud para identificar perfectamente las necesidades de la contraparte. Se considera que el mejoramiento de este aspecto contribuirá de manera significativa para elevar tanto la eficiencia como la efectividad de las actividades.

② Verificación de la existencia de la C/P del organismo asignado:
Hubo dos voluntarios que trabajaron sin tener la C/P. Este tema tiene algo que ver con el inciso anterior, y será preciso que se examine a fondo, cuidadosamente, si vale la pena enviar voluntarios al organismo solicitante, si existen elementos o C/P que puedan funcionar como el pilar de la actividad. Abajo se muestra lo que describió un voluntario en su informe.

> "No existía la llamada contraparte ni se pudo crearla. (líneas omitidas). Lo que más me hacía sufrir era el transporte para llegar a la población. Pedía a la policía municipal que me facilitara el traslado, pero unas veces no podía ir porque ellos no me mandaban a nadie, y otras veces me dejaban plantado en la población. En algunas ocasiones nadie asistía al curso. Esas situaciones en sí eran problemas, pero el verdadero problema era no tener a quién recurrir para solucionarlas." (Voluntario G)

<Etapa de ejecución>
① Formación de la C/P
Tres voluntarios se enfrentó a una situación en que sus C/P renunciaron antes de que terminara la actividad. Los motivos eran los salarios bajos o no pagados. En los estratos inferiores de las dependencias locales, el índice de separación del trabajo es muy alto. Se recomienda construir un sistema adecuado para realizar las tareas en forma conjunta con el mayor número posible de C/P.

② Reforma de la conciencia de C/P
La mayoría de los voluntarios se esfuerzan para cambiar la mentalidad de C/P, y en sus informes hacen menciones al respecto, directa o indirectamente. Algunas personas de C/P están plenamente seguros y orgullosos de sus conocimiento y capacidad técnica, y para los jóvenes voluntarios de JOCV a veces resulta extremadamente difícil intentar mejorar sus defectos. Por lo general, la reforma de la conciencia es invisible e inestimable, y algunos voluntarios van percibiendo el cambio producido gradualmente en la mentalidad de C/P, con la ayuda de la perseverancia en las actividades. Es aconsejable que los voluntarios desplieguen sus actividades procurando compartir (o haciendo compartir) un mismo punto de vista y un mismo sentido con el personal local. El siguiente comentario es sumamente sugerente en este sentido.

> "Ellos (C/P) están plenamente seguros de su profesionalismo, a pesar de la ausencia del espíritu de superación, por lo que cuesta mucho trabajo enseñarles la tecnología. Lo que podríamos hacer en esas condiciones sería proporcionarles un diseño apropiado para ellos, e irles cambiando poco a poco la forma de trabajar sin que se den cuenta de que les estamos enseñando." (Voluntario H)

③ Realización de la encuesta
Aquí se presenta a un voluntario que, además de la autoevaluación, realizó una encuesta al organismo asignado para él, con el fin de sintetizar sus actividades con mayor objetividad. Este voluntario pidió que le evaluasen en 3 niveles las actividades clasificadas en 7 conceptos. Aplicó la encuesta a 22 compañeros de su puesto asignado, de los que 19 le dieron las respuestas. Este intento tiene un significado tan importante que sería recomendable que se transformara en un sistema de evaluación y monitoreo de las actividades de JOCV. Abajo se presenta el comentario del propio voluntario después de haber efectuado la encuesta.

> "Al conocer las opiniones de los elementos de C/P, pude darme cuenta de otras cosas más. Hubiera sido mejor que yo hiciera este tipo de evaluación mientras se desarrollaban las actividades, para poder trabajar más unidos, para poder obtener mejores resultados." (Voluntario C)

<Otros>
Contribución para formar recursos humanos:
En la evaluación del grado de contribución de la actividad de JOCV para la formación y desarrollo personal del voluntario, se ha obtenido una calificación de 3.9 en la escala de 5 puntos, que significa un resultado muy bueno. Es un comentario positivo hecho por los propios voluntarios, quienes son relativamente estrictos consigo mismos en la autoevaluación, lo que permite llegar a la conclusión de que la actividad de JOCV “ha contribuido a los jóvenes japoneses para desarrollar una visión internacional amplia.” En el futuro, será necesario eliminar los problemas y consolidar los esfuerzos para atender los temas de desarrollo, tanto en la etapa preliminar como en la etapa de ejecución, a fin de que los jóvenes voluntarios puedan desplegar actividades de manera más fructífera.

4. Minuta de Deliberacións

Minuta de Deliberaciones
entre
El Instituto Mexicano de Cooperación Internacional,
de la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos
y
la Misión de Estudio (1ª Fase) de Evaluación a Nivel Nacional
sobre la Cooperación de JICA en México.

La Misión de Estudio de la Primera Fase de Evaluación organizada por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón (de aquí en adelante denominada como "JICA"), sostuvo una serie de reuniones con las autoridades del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (de aquí en adelante denominado como "IMEXCI") de la Secretaría de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos, así como con otros organismos del Gobierno mexicano concernientes al Estudio de Evaluación (de aquí en adelante referido como "Estudio") acerca de la Cooperación de JICA realizada en México.

Como resultado del intercambio de opiniones, ambas partes llegaron a un acuerdo en los términos que se refiere en el documento adjunto.

México D.F. a 28 de septiembre de 1999.

Lic. Nobuhiro Koyama
Jefe de la Misión Japonesa
Agencia de Cooperación Internacional del Japón

M. en C. Abel Abarca Ayala
Director General de Cooperación
Técnica y Científica
Instituto Mexicano de Cooperación
Internacional, Secretaría de
Relaciones Exteriores

1. Objetivo del Estudio

(1) Evaluar si la cooperación de JICA ha contribuido al desarrollo socio-económico de México.
(2) Extraer, de los resultados del Estudio, algunas lecciones y recomendaciones útiles para la orientación política, la planeación y el desarrollo de la futura cooperación de JICA dirigida hacia el desarrollo socio-económico de México.

2. Contexto de Trasfondo en torno al Estudio

(1) Japón ha venido extendiendo sus Programas de Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA) hacia México, con especial énfasis en la categoría de cooperación técnica, por un lado motivada por la importancia del desempeño político - económico que cumple México en las áreas de Centro y Sur América; por otro lado debido a la existencia de unos 14,000 inmigrantes japoneses en México, derivada de la larga historia de relación amistosa entre ambos países; otro aspecto no menos importante es el estrecho vínculo entre ambos en el ámbito comercial y de inversiones. Esas circunstancias han colocado a México en un noveno lugar de importancia en los rubros de la cooperación técnica de JICA, tanto en sus estadísticas acumulativas como en los datos generados en 1997. En cuanto a la ayuda bilateral, cuyo monto total en 1996 asciende a 212.8 millones de dólares (cifra basada en el egreso neto), Japón es el primer país donador con 77.6% en la totalidad de la asistencia bilateral que recibe México.

(2) Japón ha venido dirigiendo hacia México una cooperación técnica amplia y diversa en modalidades, con énfasis en áreas prioritarias, entre las que destacan las siguientes: gestión administrativa, agricultura, pequeña y mediana industria, transportes, educación tecnológica, salud pública. En torno de la formación de recursos humanos, destaca especialmente la aceptación periódica de becarios basada en el Programa de Intercambio de Jóvenes Técnicos México-Japón.

Cabe destacar que, mediante la realización de los cursos de Capacitación en Terceros Países, ambos países perfeccionan un importante Programa Conjunto de Cooperación hacia países de Centroamérica y del Caribe, que es conocida como Cooperación Sur-Sur. En 1996, en la Reunión de Consulta sobre la Política de la Cooperación Técnica ambos países acordaron que la Cooperación Sur - Sur sea enfocada en el rubro de la Formación de Recursos Humanos, en los temas del medio ambiente, el desarrollo industrial y el fomento regional.

(3) Dentro del contexto arriba mencionado, este año se realizará un Estudio a Nivel Nacional, eligiendo a México como país sujeto a la evaluación, y se pretende, mediante un análisis sobre las estrategias, áreas y temas de la cooperación técnica internacional del Gobierno mexicano y de otros organismos internacionales ejecutores de cooperación, evaluar la contribución de la Cooperación Técnica proporcionada por JICA hasta la fecha en aras de contribuir complementariamente en el desarrollo socio-económico de México. Como consecuencia de la revisión, se plantea extraer algunas lecciones y recomendaciones útiles para poder emprender de manera aún más eficiente las futuras programaciones de cooperación de JICA.

3. Proyectos sujetos a Evaluación.

Serán evaluados todos los proyectos de JICA realizados durante los dos últimos períodos sexenales de la Administración Pública mexicana, desde el año de 1988 hasta la fecha.

4. Marco de la Evaluación.

El Estudio se realizará a través de una Macro-Evaluación y de la evaluación de proyectos:

(1) Nivel de la Macro-Evaluación.

1) La metodología del análisis y la evaluación

Se realizarán los análisis y las evaluaciones siguientes tomando como objeto de estudio el período de 1988 a 1999.

a) Analizar tanto las estrategias políticas y la planeación gubernamental mexicana para el desarrollo socio-económico y sus avances, como la cooperación técnica internacional otorgada por diversos donantes. A nivel bilateral las agencias gubernamentales de países industrializados que aplican la cooperación internacional para el desarrollo; en el ámbito multilateral, los organismos internacionales y en general las organizaciones no gubernamentales.

b) Basado en el análisis arriba descrito, evaluar la congruencia y la pertinencia de las áreas de cooperación elegidas conjuntamente por el IMEXCI y la JICA.

c) Analizar y evaluar los niveles de concretización de la metodología aplicada por JICA en torno a los temas de cooperación.

(2) Nivel de los Proyectos.

1) Procedimiento de la evaluación.
Se evaluarán los proyectos, en principio, bajo los cinco criterios siguientes determinados por el Comité de Asistencia para Desarrollo de OCDE (DAC), con cierto énfasis en algunos proyectos que puedan servir como indicadores ejemplares para la futura planeación y el desarrollo de proyectos:

- Eficiencia
- Efectividad
- Impacto
- Pertinencia
- Sostenibilidad

Para la evaluación se aplicará una perspectiva de análisis que tendrá como base los impactos en los temas de: Pobreza y la participación de la Mujer en el Desarrollo.

También se busca proyectar de alguna manera en la evaluación, el resultado del análisis comparativo entre las metodologías utilizadas tanto por JICA como por otros donantes, para alcanzar las metas establecidas en un proyecto.

5. Cronograma del Estudio.

Una vez terminado el estudio de la primera fase, se procederá a realizar el estudio restante de la manera siguiente:

(1) Tareas Preparativas.
1) Un consultor local recolectará y analizará los datos y materiales de referencia necesarias para la preparación de la segunda fase del estudio.
2) Basado en los resultados de la primera fase del Estudio y de lo mencionado en el punto 1), JICA definirá el marco de evaluación y la metodología de la segunda fase del estudio.

(2) Estudios de la Segunda Fase en México

Una misión de JICA visitará México a fin de llevar a cabo un estudio de acuerdo con el marco de evaluación definido.

(3) Elaboración del Informe Final
Se elaborará un informe final con base en los resultados de los estudios de la primera y segunda fase. Dicho informe tomará en consideración las sugerencias de las autoridades competentes del IMEXCI.

(4) Seminario.
El Gobierno Mexicano y JICA organizarán conjuntamente un seminario en México para hacer públicos los resultados de los estudios, y paralelamente recibir los comentarios y recomendaciones al respecto, por parte de las autoridades correspondientes del gobierno Mexicano.

6. Compromisos.

(1) Correspondientes al IMEXCI:
El IMEXCI fungirá como coordinador nacional de las acciones que se deriven del presente Estudio, a través de la Dirección de Programas de Cooperación de Ejecución Nacional de la Dirección General de Cooperación Técnica y Científica.

En su función de coordinador mexicano del Estudio, coadyuvará para garantizar la exitosa realización de los estudios de la primera y la segunda fase.

El IMEXCI proveerá a los integrantes de la Misión, los espacios de oficina, así como equipos de cómputo, teléfonos y fax para el desarrollo de sus labores, cuando sea necesario.

(2) Correspondientes a JICA

JICA enviará a México a la Misión de Expertos para el desarrollo de los estudios de la primera y segunda fase.

JICA cubrirá los gastos necesarios para la realización de dichos estudios.

ANEXO I

Criterios de Evaluación.

Eficiencia:

Este aspecto se analiza para determinar si el desarrollo del proyecto fue llevado a cabo en forma eficiente o no, durante su proceso de operación, incluyendo la forma de seleccionar el proyecto, la ejecución de la cooperación; destacando si se completó oportunamente la cooperación y la operación del proyecto después de la transferencia del mismo, al país receptor.

Efectividad:

Durante la evaluación de un tema, el nivel alcanzado por los resultados específicos de un Proyecto, en comparación con la meta inicialmente planteada para ese proyecto o con el objetivo modificado durante la ejecución del proyecto, analizando varios factores y condiciones que pudieran haber incidido en la reducción de tales resultados.

Impacto:

Aspecto que se evalúa analizando los efectos de desarrollo producidos por la ejecución de un proyecto, incluyendo los efectos positivos y negativos, y analizando la esfera de sus efectos así como también sus beneficiarios. Este aspecto es muy importante especialmente durante la etapa de la evaluación posterior.

Pertinencia:

Este aspecto es considerado para determinar si las necesidades del país receptor fueron comprendidas correctamente o no, y si el proyecto fue adecuadamente diseñado durante la etapa del estudio preliminar del proyecto; este análisis se realiza principalmente durante la evaluación posterior.

Sostenibilidad:

Aspecto que es evaluado para analizar y verificar las perspectivas de auto-sustento y continuidad de un proyecto desde los puntos de vista de su operación y administración, y teniendo en cuenta los aspectos económicos, financieros y técnicos.

Se le da mucha importancia a la predicción de sostenibilidad en la etapa de evaluación al finalizar, mientras que el análisis de los resultados de sostenibilidad reciben más atención en la etapa de la evaluación posterior.

ANEX0 II

1. Lista de Integrantes de la Misión Japonesa.

Nobuhiro Koyama	Jefe de la Misión Japonesa
Syoko Kimura	Miembro (Evaluación de la Política de asistencia)
Yoshio Koyama	Miembro (Evaluación de la Política de Asistencia)
Akiko Abe	Miembro (Metodología de evaluación)
Mitsuo Yoshida	Traductor.

2. Lista de Integrantes del IMEXCI.

Abel Abarca Ayala	Director General de Cooperación Técnica y Científica
Cristina Ruíz Ruíz	Directora de Programas de Ejecución Nacional
Efraín del Angel Ramírez	Subdirector de Programas y Convenios

3 Cronograma del Estudio.

Tipo de Estudios /Cronograma		Sep. Oct. Nov. Dic. '99Ene. Feb. Mar.
Estudio de la Primera Fase	Miembro oficial	
	Consultor local (Planificación de Desarrollo y Asistencia)	
Estudio de la 2ª Fase	Miembro Oficial	
	Consultor (Areas pendientes)	

5. Lista de Entrevistados

IMEXCI (Instituto Mexicano de Cooperacion Internacional)
Enrique Berruga Filloy , Director Ejecutivo
Agustin Sánchez , Secretario Técnico
Abel Abarca Ayala , Director General de Cooperación Técnica y Científica
Cristina Ruíz Ruíz , Directora de Programas de Ejecución Nacional
Efrain del Angel Ramirez , Subdirectora de Convenios y Programas
Judith Garcia Hernandez , Coordinadora de los Programas de Cooperación con Japón y Estados Unidos
Nora Elia Cabrera de la Cruz , Coordinadora de los Programas de Cooperación con Japón y Estados Unidos
Michiyuki Shimoda , Experto en Cooperación Internacional para el Desarrollo

SAGAR
Jaime Almonte Alvarez , Director General de Asuntos Internacionales de SAGAR
Lourdes Cruz Trinidad , Subdirectora de SAGAR (Asuntos Internacionales)

Subsecretaria de Educación (SEP)
Alfredo Vega Perez , Secretario Particular(SEIT)
Juan Leonardo Sanchez Cuellar , Director General de DGETI
Francisco Plata Olvera , Director del Centro Nacional de Actualización Docente
Franklin Garcia Gama , Responsable del CIDFORT
Estelio Baltazar , Director General de Centros de Formación para el Trabajo
Esaú Hernández Herrera , Director General de DGETI
Manurl Ortega , Subsecretario
Estelio R. Baltazar C. , Director General

SECOFI
Nora Elisa Ambriz
Alfredo Mena Sanchez
Jesus Armando Palma Mora , Subdirector de la Industria de Bienes de Consumo
Humberto Noguera Blanco , Subdirector de Estudios Sectoriales

SECTUR
Gabriela Espinosa , Director de Divulgación del Centro de Estudios Superiores en Turismo
Alfredo Cobrado Estrada
Roberto Bravo Jimenez , Director de Planeación y Evaluación secretaría de turismo

Secretaría de Hacienda
Georgina Kessel
Alejandro R. Castellanos R.

SEG
Secar Camacho , Subsecretario de Desarrollo Político
Fernando R. Baca Rivera , Director de Desarrollo del Federalismo
Alma F. Zatarain Perez
Jesus Villegas Gastelum

Cuauhtemoc Paz Cuevas , Jefe del Departamento de Información Sistematizada en estudios municipales
Leticia Borja , Directora de Analisis y Desarrollo Tecnokogico
Francisco Javier Guizar

Subsecretaria de Salud (SS)
Eduardo Jaramillo Navarrete , Director General de Asuntos Internacionales
Monique Lozano Dodier , Subdirectora de Cooperación con Organismos Multilaterales
Yolanda Varela Chavez , Directora de Capacitación y Fomento
Gregorio Perez Palacios , Director General de Salud Reproductiva

CONAPO
Rosa Maria Rubalcava , Directora General de Estudios de Población

PROGRESA
Jose Gomez de Leon Cruces , Coordinador Nacional

SEDESOL
Blanca Lilia Garcia , Coordinadora del Programa de Cooperación Técnica Internacional
Carlos Garleasada , Director General de Fonaes
Francisco Hernandes Sifuentes , (PROGRESA)
Luis Hoyos , (INDESOL)
Wifredo Contreras , Programa de Crédito a la Palabra
Maria Eugenia Gomez Luna , Programa de Investigación de Proyectos
Issac Rojkin , Director General de Planeación
Daniel Palacios Nava , Director de Planeación
Mauricio Godiño
Angeles Aranda , Subdirector de Normatividad
Cuauhtemoc Sanchez Osio , Subdirector de Programas Sociales
Jose Ricardo Perez Schechtel , Coordinador de Análisis e Información Prioritaria
Blanca Lilia García

Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED)
Roberto Meli , Director General
Tomás Sánchez , Subdirector de Capacitación Técnica
Ricardo de la Barrerra S.C. , Secretario Tecnico

INIFAP
Jorge Kondo López , Director en Jefe del INIFAP

Instituto Nacional de Ecología (INE)
Enrique Provencio Derazo , Presidente
Adrián Fernández Breamuntz , Director General de Gestión e Información Ambiental

SEMARNAP
Francisco J. Musalem Lopez , Director de Aprovechamiento Forestal
Patricia Arendar Lerner , Directora de Cooperación Técnica Científica

THE WORLD BANK

Richard L. Clifford , Subdirector de Infraestructura

BID

Maritza Izaguirre Porras , Representante

CANACINTRA

Luis Fernando Martinez Arredondo

Margarita Valdez Duran

Maria Garcia Goya Riva Palacios

Dulce Maria Lugo Martinez

Samuel Cachoa Mendoza

FIDENA

Gabriel Rivera Miranda , Director General de FIDENA

USAID

Paul White , Director de la Misión en México

Ciudad de M xico

Francisco González Gómez , Director General de Servicios Urbanos

Gerino Guzmán Delgado , Director de Programas de Mejoramiento Urbano

M. en. C Raúl Sergio Cuellar Salinas , Director Téncico de Desechos Sólidos

Victor Manuel Flores Valenzuela , Subdirector de Mantenimiento de Instalación y Equipo

Representante Estatal

Maribel Solis , Representante Estatal del Edo. de Hidalgo

Agustin Ruiz Soto , Representante Estatal del Edo. de Durango

Raul Lopez Durango Durango

Carolina Escalona De Alba , Representante Estatal del Edo. de Nayarit

Jose Luis Navarro Hernandez Nayarit

Alfonso Brito Sanchez , Representante Estatal del Edo. de Tlaxcala

Roberto Cuba , Director General de Educación Edo. de Tlaxcala

Fernando Figueroa Ortega , Representante Estatal del Edo. de Aguas Calientes

Klaker Ruiz

Rene Meza Cabrera , Representante Estatal del Edo. de Puebla

Rodolfo Gonzalez Baldrrama , Representante Estatal del Edo. de Zacatecas

Salvador Beltran del Rio , Representante Estatal del Edo. de Jalisco

Federico Orgega , Representante Estatal del Edo. de Campeche

Personales Pedagalogica

María del Carmen Durán de Bauza

Juan Manual Figueroa Estrada

Lucia Teresa Garcia Cordoba , Coordinadora Técnica de CAPEP Preescolar Valle de México

Alcia Arochi y Gonzalez , Director de CAPEP Preescolar Valle de México

Gabriela Morel

Hugo Moreno Sanchez

Roberto Meli Piralla , Director General de CENAPRED

Ricardo dela Barrera , Secretario Técnico de CENAPRED

Sergio Javier Jasso

Comericiantes Pequeña y Mediana Industria

Huguette Hernandez Goméz

Pablo Suarez Coello

Samuel Cachoa Mendoza

Sandra Isabel Alves Borralhinho

MEXFAM

Elia Maricela Durá Cobo , Gerencia de Evaluación y Subdirector

Rosio Mejia , Coordinadora Nacional del Programa Gente Joven

Representante de ONG´s

Alma Plo Velazquez

Nanci Villegas Tapia , Funcionario de Asociación Pro Personas con Paràlisis Cerebral(APAC)

Maria Enriqueta Zarza Espiritu , Funcionario de APAC

Manuel Molina Gomez , Director Consejo Consultivo

Claudia Centeno Garcia , Director de Fundación San Felipe de Jesús

Ignacio Madrazo

Gabriel Guizar

Laura Baldwin

Irene Iturbe de la Cruz , (IAP) Director de la Fundación para la Asistencia Educativa

Maria Josefina Menendez Carbajal

Monica Fernandez Rivera

Kikis A. Savala

Juan Octavio Hernandez Martinez

SEDESOL,Estado de Michoacán

Patricia Cornejo Huerto , Presidente de SEDESOL en la Meseta PurePecha

Antonio Cano Vega , Funcionario de SEDESOL en la Meseta PurePecha

Luis Manuel Pryes Perez , Funcionario de SEDESOL en la Meseta PurePecha

María del Rocio Campos Narez , Funcionario del Fondo de Apoyo al Empleo Productivo

Ambrosio Soto , Funcionario de Permisionarios Forestales de la Meseta Tarasca

Jaime Melgarejo Guiterr , Director Técnico de Permisionarios Forestales de la Meseta Tarasca

Jesus Fuerte Paz , Presidente de Permisionarios Forestales de la Meseta Tarasca

Voluntarios del Programa JOVC., Estado de Michoacán

Jiro Yanase , Voluntarios del Programa JOVC

Koichi Kimura , Voluntarios del Programa JOVC

Satoshi Nakano , Voluntarios del Programa JOVC

Naoki Watanabe , Voluntarios del Programa JOVC

Arika Shigeta , Voluntarios del Programa JOVC

Motoko Wada , Voluntarios del Programa JOVC

Estado Veracruz

Secretario de Desarrollo Económico

Everardo Sousa Landa ,

Secretario de Desarrollo Político

Roberto Lopez Santoyo , Director General de Director General de Desarrollo Político

Secretaría de Salud

Alejandro Escobar Mesa , Subdirector de Prevención y Control de Enfermedades

Alejandro Rosas , Subdirector de Capacitación

Secretario de Economía

Alfredo Mena

Angel Suárez Vallejo , director

INSAD (Investigacion en Salud y Demografía S.C)

Yolanda Palma Cabrera , Directora

Jose luis Palma Cabrera , Investigador

Embajada del Japón

Katsuyuki Tanaka , Embajador del Japón en México

Masashi Mizukami , Ministro de la Embajada de Japón en México

Shinya Kawachino , Segundo Secretario de la Embajada de Japón en México

Oficina de JICA en México

Saburo Yamaguchi , Director General

Hidemitsu Sakurai , Director

Daniel Gonzalez , Oficial en Programas de Cooperación Técnica

6. Bibliografía

- Antologia de la Planeacion en Mexico(28tomos)／Secretaria de Hacienda y Credito Publico, Fondo de Cultura Economica
- Banco Interamericano de Desarrollo：Informe Anual 1988-1997(米州開発銀行：年次報告 1988-1997)／メキシコ IDB
- CANACINTRA(メキシコ加工業協会紹介資料)／メキシコ加工業協会
- CENAPRED(メキシコ国立防災センター)／メキシコ内務省国立防災センター
- CENICA(メキシコ環境研究研修センタープロジェクト紹介)／メキシコ環境研究研修センター
- Centro Nacional de Actualizacion Docente en Mecatronica(国立メカトロニクス職業訓練活性化センター)／CENAD(国立職業訓練活性化センター)
- Contemporary trends in international technical cooperation／Mexicano de Cooperation Internacional
- Convenio Mexico-Japon para realizar los cursos de transmision digital 1989-1993 (1989年-1993年日墨ディジタル伝送第三国研修協定(R/D)／メキシコ通信運輸省電気通信学園
- Cooperacion Tecnica Internacional(国際技術協力)／メキシコ国際協力庁
- Country Programme Evaluation Workshop：A state of the art review(Draft Report,Vienna Austria 11-12 March 1999)／英国ODI(Tim Conway/Simon Maxwell)
- Country Strategy for USAID in Mexico(The FY 1999-FY2003)／USAID Mexico Office
- Direccion General de Asuntos Internacionales：Reunion Ejecutiva con JICA(国際関係局：ＪＩＣＡとの幹部会議)／メキシコ農牧農村開発省国際関係局
- Ejecucion del programa de accion de la conferencia internacional sobre la poblacion y el desarrollo：comite tecnico para la revision de avances CIPPD+5(人口、開発国際会議行動プログラム実施：CIPD+5進捗検討技術委員会)／メキシコ人口国家審議会
- ENAPRED(メキシコ国立防災センター)／メキシコ内務省国立防災センター
- ENTEL電気通信学園コース記録／メキシコ通信運輸省、電気通信学園
- Estrategia Nacional para el desarrollo turistico sustentable(持続性ある観光開発国家戦略)／メキシコ観光省
- Evaluacion de la Cooperacion Tecnica y Cientifica entre JICA y el FIDENA／ Sept,99 (ＪＩＣＡと船員教育信託基金の科学技術協力評価)／FIDENA 船員教育信託基金
- Evaluacion de Resultados del PROGRESA 1999：Resumen(1999年教育、保健、食料プログラム成果評価要約)／メキシコ社会開発省
- Evaluacion del Resultados del PROGRESA 1999(1999年Progresa 成果評価：全文)／メキシ

コ社会開発省
・Evaluation Update No.1(July,98)／UNDP, Evaluation Office
・Flood Risk Reduction in Mexico(projecto proposal)／メキシコ内務省国立防災センター
・Indices de marginacion, 1995／Consejo Nacional de Poblacion
・Informe 1998：Resultados del programa del salud reproductiva en la Secretaria de Salud(1998年報告：保健省リプロダクティブヘルスプログラムの結果)／メキシコ保健省
・Informe Anual Movimiento 1998(1998年次活動報告書)／メキシコ地域開発基金
・Informe de Ejecucion 1998 del Plan Nacional de Desarrollo：国家開発計画実施報告書1998年／大統領府ＨＰ
・Instituto Mexicano de Cooperacion Internacional(メキシコ国際協力庁)／メキシコ外務省国際協力庁
・Introduccion a la Integracion Productiva Anexos(生産性の統合アネックス)／Sistema de las Naciones Unidas en Mexico
・Introduccion a la Integracion Productiva(生産性の統合)／Sistema de las Naciones Unidas en Mexico
・La marginacion en los municipios de Mexico 1990(メキシコ自治体における疎外、1990年)／国家人口審議会
・Ley General del Equilibrio Ecologico y la Proteccion al Ambiente：Delitos Ambientales(環境バランスと環境保護：環境犯罪)／メキシコ環境天然資源漁業省
・Libreta de salud：Materno Infantil(健康手帳：母子保健)／メキシコ保健省＆ＪＩＣＡ
・Lineamiento General para la Operacion del PROGRESA：Programa de Educacion, Salud y Alimentacion(PROGRESA運営総合指針)／PROGRESA特別プログラム調整局
・Los Puertos Mexicanos en cifras 1992-1998(数字で見るメキシコの港 1992-1998)／メキシコ通信運輸省港湾海運局
・Manual para el majejo de lalibreta "Historia de mi salud"(私の健康暦手帳の使用マニュアル)／メキシコ保健省＆ＪＩＣＡ
・Memoria：Cinco anos de Proyecto de CENAD(CENAD プロジェクト５年の軌跡)／CENAD(国立職業訓練活性化センター)
・Mision de evaluacion del curso internacional en transmision digital(ディジタル通信第三国研修評価調査団、Dic/93)／メキシコ通信運輸省電気通信学園
・Negocio Productivo y Rentable?(生産的で採算の合う商売／企業競争力センタープログラム広報資料)／メキシコ商業産業振興省、企業競争力センター事務局
・Organizacional Framework for the implementation of the International Conference on

Population and Development Programme of Action in Mexico／メキシコ保健省、リプロダクティブヘルス局

- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994：国家開発計画 1989-1994／大統領府ＨＰ
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000：国家開発計画 1995-2000／大統領府ＨＰ
- PRODEFOR：progarama para el desarrollo forestal(PRODEFOR：森林開発プログラム)／メキシコ環境天然資源漁業省森林資源局
- Programa de reforma del sector salud 1995-2000(医療セクター改革プログラム 1995-2000)／メキシコ保健省
- Programa Forestal y de Suelo 1995-2000(森林プログラムと土壌 1995-2000)／メキシコ環境天然資源漁業省
- Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000(新しい連邦制プログラム 1995-2000)／メキシコ内務省
- PROGRESA：A Description and a Review of Initial Results(PROGRESA：初期の成果状況とそのレビュー)／メキシコ社会開発省
- Progresa：Programa de Educacion, Salud y Alimentacion(教育、保健、食料プログラム)／メキシコ行政：PROGRESA特別プログラム調整局
- Proyecto para el Establecimiento del Centro de Investigacion y Desarrollo de la Formacion para el Trabajo：CIDFORT Sept,99(職業訓練研究開発センター設立プロジェクト)／メキシコ文部省技術教育研究次官省、職業訓練センター局
- Resumen Regiones Prioritarias(要約：重点地域)／メキシコ社会開発省
- Secretaria de Agricultura, Ganaderia y Desarrollo Rural(農牧農村開発省：プログラム集)／メキシコ農牧農村開発省
- Sintesis Ejecutiva：Programa Forestal y de Suelo 1995-2000(行政方針要約：森林プログラムと土壌1995-2000)／メキシコ環境天然資源漁業省
- Solucion es CRECE, No. 6 , 8月,1999(解決は企業競争力センタープログラム)／メキシコ商業産業振興省、企業競争力センター事務局
- Soluciones CRECE：Boletin informativo(問題解決策CRECE)／Centro para el Desarrollo de la Competitividad Empresarial(企業競争力開発センター)
- Taller sobre la transicion demografica y epidemiologica en Mexico, Centroamerica, y el Caribe：Informe ejecutivo(メキシコ、中米、カリブ人口推移、伝染病推移ワークショップ：行政報告)／メキシコ保健省
- メキシコ環境研究研修センター(紹介資料)／メキシコ環境研究研修センター