

RESUMEN EJECUTIVO

EVALUACIÓN PARTICIPATIVA DE LOS PROYECTOS DE ASISTENCIA FINANCIERA NO REEMBOLSABLE PARA PROYECTOS COMUNITARIOS DE SEGURIDAD HUMANA APC

I. SEGURIDAD HUMANA

La "Seguridad Humana", principio universal del Gobierno de Japón, es la guía filosófica de la asistencia de la Cooperación Japonesa porque define de manera clara las líneas de su acción en el mundo. El enfrentamiento adecuado a las amenazas transnacionales que afectan a la humanidad como ser: terrorismo, destrucción ambiental, enfermedades infecciosas, existencia de organizaciones criminales, crisis económica repentina y guerra civil. En ese contexto, se identifica al ser humano y a la población como vulnerables a estos peligros y, por tanto, se adhiere a las visiones globales, regionales y nacionales para enfrentarlos.

Los cuatro principios para enfrentar a estas amenazas transnacionales son: 1) Reducción de la Pobreza, 2) Desarrollo Sostenible, 3) Manejo de los Problemas Globales; y 4) Construcción de la Paz. Para concretizar estos principios el Gobierno de Japón ofrece La Carta de la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD), dentro del principio de la Seguridad Humana con el objetivo fundamental de "Reducir la vulnerabilidad que enfrentan los pueblos, comunidades y los países".

En sí, la Carta de la AOD contiene conceptos como "visión humanitaria", "interdependencia", "conservación medioambiental" y una visión japonesa enfocada a "una nación amante de la paz", haciendo un llamado para que la implementación de la asistencia sea enfocada a partir de la *"iniciativa y esfuerzos propios"* de los países en vías de desarrollo.

Los países relativamente desarrollados en Latinoamérica, como Bolivia, enfrentan serios problemas de pobreza. Los fundamentos para un desarrollo estable a escala regional de estas economías necesitan ser fortalecidos, determinándose la corrección de las disparidades existentes entre regiones y países para aliviar los temas referidos a la pobreza.

II. LA COOPERACIÓN JAPONESA Y LOS PROYECTOS APC

La Cooperación Japonesa, en el marco de la Seguridad Humana como nueva orientación y perspectiva para encausar el desarrollo, ha visto por conveniente fortalecer las capacidades de las comunidades locales a través de incentivar y promocionar el progreso del capital humano; es decir, enfocando a las personas como objetos y sujetos de desarrollo y no solamente desde una perspectiva global, regional o nacional, sino manteniendo en todo momento la dignidad humana, brindando asistencia para la protección y empoderamiento de los individuos.

Esta nueva forma de abordaje basada en la Seguridad Humana, que revitaliza y reorienta las maneras convencionales de la Cooperación, debe ser transmitida y socializada en todos los ámbitos y en diversas formas, atendiendo necesidades inmediatas y construyendo mecanismos de sostenibilidad, apoyando el desarrollo de capacidades individuales y de las comunidades locales para su autosostenimiento.

En este marco, desde el año 1995 se viene implementando en nuestro país el Programa de Asistencia para Proyectos Comunitarios, que a partir del año 2003 viene a denominarse "Asistencia Financiera no Reembolsable para Proyectos Comunitarios de Seguridad Humana".

Estos esfuerzos de la Cooperación Japonesa se adhieren a las Metas del Milenio 2015, adoptadas por Bolivia en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza y en el Diálogo Nacional Bolivia Productiva, pues constituyen logros en el ámbito social y productivo a través de etapas sucesivas, proponiendo reducir la pobreza moderada de 62% a 41% y la pobreza extrema de 36% a 20%.

La prioridad nacional se concentra en la educación y la salud; en el primer caso se pretende pasar del 52% de cobertura escolar para 1990 a 89% para el 2015, así como eliminar la disparidad de género en el nivel primario. En el sector salud,

se procura lograr reducir la tasa de mortalidad infantil de 75 por mil nacidos vivos para 1990 a 45 por mil para el 2015. Con respecto a la mortalidad materna se plantea reducir de 416 a 200 por cada 100.000 nacidos vivos.

En este escenario de afinidades y esfuerzos de los Gobiernos de Bolivia y Japón se desarrollan los Proyectos APC, dentro de los principios de la Seguridad Humana y de las temáticas de asistencia al ser humano, asistencia a la participación comunitaria, asistencia al empoderamiento de la comunidad, asistencia a comunidades y poblaciones expuestas a las amenazas, asistencia al respeto de la diversidad cultural y asistencia a la transectorialidad para las áreas de educación, salud, saneamiento básico, apoyo a la producción y medio ambiente.

El programa comprende 136 proyectos en el ámbito nacional, ejecutados en el período 2001 al 2003, correspondiendo el 84 % al área de educación, 10 % a salud y 6 % al área de apoyo a la producción y otras.

De este conjunto, el departamento de La Paz se beneficia con 46 Proyectos APC, Potosí con 24, Cochabamba con 19, Chuquisaca con 12, Beni 10, Santa Cruz 9, Tarija 8 y, por último, Oruro con 7 proyectos.

En las áreas de educación y apoyo a la producción, se financian principalmente proyectos de construcción, ampliaciones y refacciones de infraestructura y equipamiento. En el área de salud, los proyectos están orientados esencialmente al equipamiento. De este conjunto de proyectos, el 78% se encuentra localizado en el área urbana y el 22 % en el área rural.

III. METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN

El enfoque metodológico está orientado a comparar los objetivos de los Proyectos APC con los resultados de la ejecución de los mismos, se trata de verificar si éstos cumplieron o no con los objetivos que se plantearon, para encontrar las variables que contribuyeron al éxito y la correcta identificación de los obstáculos y las dificultades.

Una de las características fundamentales del proceso de evaluación es su carácter amplio y participativo que focaliza su acción en la intervención de actores sociales (beneficiarios directos, representantes de organizaciones territoriales y funcionales, funcionarios de Gobiernos Municipales y de la Administración Prefectural). El proceso de evaluación se ha desarrollado por etapas: diseño de la metodología de la evaluación, contextualización y recolección de la información, aplicación de la metodología, elaboración y entrega de informes a la Embajada del Japón.

Del conjunto de Proyectos APC (136), ejecutados durante el periodo 2001 - 2003, se tomó una muestra de once proyectos, los cuales corresponden al área de educación, salud y apoyo a la producción. La cobertura geográfica de estos proyectos es nacional, los mismos que se localizan en los siguientes departamentos: cuatro en La Paz, dos en Santa Cruz, dos en Beni, uno en Chuquisaca, uno en Potosí y uno en Cochabamba.

Se han implementado once talleres de Evaluación Participativa con la presencia de 456 participantes, de los cuales el 63% fueron representantes de los beneficiarios directos, un 16% representantes del Estado, 14% de iglesias y ONG's y 7 % de organizaciones sociales de base.

Los criterios de evaluación están relacionados con los conceptos de eficacia, eficiencia, equidad, transparencia y sostenibilidad, los mismos que se han relacionado con las seis temáticas de la Seguridad Humana, con su proceso de gestión (planificación, organización, dirección y control), con la estructuración del árbol de problemas para cada uno de los proyectos y las lecciones aprendidas.

Las temáticas de la Seguridad Humana: asistencia al ser humano, asistencia a la participación comunitaria, asistencia al empoderamiento de la comunidad, asistencia a las comunidades y poblaciones expuestas a las amenazas, asistencia al respeto de la diversidad cultural y asistencia a la transectorialidad, permitieron establecer un marco conceptual, teórico y operativo del proceso de evaluación.

IV. FACTORES CONDICIONANTES DE LOS PROYECTOS APC

El presente acápite analiza los principales factores que influyen en el desempeño de las capacidades de gestión de los Proyectos APC de la Cooperación Japonesa. El entorno de los diferentes ámbitos territoriales, nacional, departamental y local contiene niveles de relacionamiento, en la medida en que las competencias de las instituciones y organizaciones están definidas por el marco normativo boliviano y éstas se relacionan con la asistencia para el desarrollo de la Cooperación Japonesa.

Estos factores condicionantes se interrelacionan entre sí, pero para fines de identificación y clarificación de las competencias se han agrupado en los siguientes contextos: político, institucional, cultura organizacional y alineamiento de la Cooperación Japonesa a las políticas nacionales.

En el contexto político el momento coyuntural que se desarrolla en Bolivia ha encontrado un punto de inflexión entre la democracia representativa de partidos políticos y la emergencia de nuevos actores sociales, políticos indígenas y agrupaciones ciudadanas; los primeros, sustentados en una economía de libre mercado y acuerdos pactados entre los partidos políticos más votados y, los segundos, regenerando la democracia representativa, con énfasis en la refundación de una economía mixta.

Paradójicamente al nuevo escenario sociopolítico vivido, se abrió un acuerdo entre el Estado y la sociedad civil para concertar el Diálogo Nacional Bolivia Productiva 2004 que incorporó a los representantes de las organizaciones sociales en la decisión para la definición de una agenda con lineamientos centrales para el área económico productiva. El interés por el desarrollo económico fue el tema central, determinando cómo y a quiénes se destinarán recursos para el fomento y promoción del ámbito productivo.

Un dato halagador de la institucionalidad local nos permite aseverar que los Gobiernos Municipales se han fortalecido, habida cuenta que las elecciones municipales en todo el país se desarrollaron en diciembre del 2004 con normalidad; tomando en cuenta que la participación de la ciudadanía ha sido contundente.

No obstante la situación sociopolítica existente, el factor condicionante es positivo porque permite que la Cooperación Japonesa profundice la relación con autoridades legalmente constituidas y legítimamente reconocidas por la sociedad civil particularmente en los ámbitos locales.

El factor de contexto institucional, esta referida a las políticas sectoriales que norman y establecen las políticas públicas, ordenan y coordinan las competencias en los diferentes ámbitos de la administración estatal. Por ejemplo, los Ministerios de Salud y Educación se encargan de ejecutar leyes, reglamentarlas y facilitar e implementar programas y proyectos que favorezcan la atención a la sociedad. De la misma manera, el Ministerio de Asuntos Campesino y Agropecuarios y el Ministerio de Desarrollo Económico definen políticas de fomento a la producción, especialmente para los micro y pequeños productores urbanos y rurales.

La condicionante del contexto institucional en los diferentes ámbitos del Estado boliviano está establecida en varios principios (complementariedad, subsidiaridad y equidad, entre los más importantes) y normativas de la gestión pública que interrelaciona su estructura y funciones, se definen competencias establecidas por la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE), Ley de Participación Popular, Ley de Descentralización Administrativa, Ley de Municipalidades y otras, que le otorgan roles y responsabilidades en los ámbitos del Gobierno Central, Administración Prefectural y Gobierno Municipal.

Estos aspectos, en las áreas de salud y educación garantizan la sostenibilidad de los proyectos implementados por la Cooperación Japonesa, condicionante positiva que incentiva una mejor relación institucional y permite asegurar la implementación de los proyectos en su real dimensión.

El factor contextual de la cultura organizacional está referido a las organizaciones involucradas que se relacionan entre sí, conformando una trama de relaciones directas e indirectas. En este sentido, el relacionamiento directo desarrolla

acciones para que el servicio o programa sea integral y las y los beneficiarios no estén expuestos a amenazas de interrupción del servicio. Las relaciones indirectas están articuladas con aquellas organizaciones que apoyan el normal funcionamiento del servicio, ya sea en la entrega de insumos, apoyo financiero, apoyo técnico y otras actividades secundarias.

El contexto de cultura organizacional es un condicionante importante para el funcionamiento eficaz y eficiente de los niveles de atención de salud hasta el nivel de especialidad, red de salud que muestra el grado de coordinación, la calidad del servicio con costos bajos y con coberturas que respondan a criterios de accesibilidad geográfica, económica y cultural.

En este contexto, la asistencia de la Cooperación Japonesa está condicionada al grado de coordinación interinstitucional y al compromiso de sostenibilidad de la infraestructura instalada o del equipamiento donado.

La educación es otro servicio esencial para el desarrollo humano y para enfrentar las amenazas del analfabetismo convencional y funcional y la inequidad de género y la exclusión étnica. En ese sentido, se estructura la red educacional donde las relaciones directas e indirectas están sujetas al marco organizacional para garantizar que el servicio llegue a los beneficiarios en condiciones de comodidad y calidad.

En este contexto, la Cooperación Japonesa está condicionada al funcionamiento de la red de educación, la cual está sujeta a las normativas y políticas de educación que establece los niveles de corresponsabilidad y de implementación.

La estructura de relacionamiento interinstitucional para el apoyo a la producción es débil y se requiere un ajuste en la definición de las competencias por parte del Estado boliviano, especialmente con los Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios y con el Ministerio de Desarrollo Económico.

Esta situación se resolverá con la incorporación de los mandatos emanados del Dialogo Nacional Bolivia Productiva 2004 en instancias legislativas y de la administración estatal formando parte del Plan Nacional de la Estrategia Boliviana de Desarrollo que el Gobierno se encuentra elaborando.

Se puede afirmar que la condicionante del entorno organizacional es frágil y que las condiciones de mantenimiento de la infraestructura productiva están mayormente ligadas a la autogestión de las organizaciones sociales, sean éstas asociaciones, cooperativas, microempresarios y comunidades de pequeños productores. La participación de los Gobiernos Municipales está sujeta a la voluntad política de sus autoridades.

Resumiendo, podemos aseverar que los factores condicionantes del entorno boliviano donde se desenvuelve la Cooperación Japonesa y los Proyectos APC son positivos y favorables por la institucionalidad existente son coherentes para las áreas de salud, educación y para el área de fomento a la producción; para esta última, estos condicionantes son relativos porque ella depende de iniciativas solamente locales y de los niveles de organización de los pequeños productores.

V. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

A. Temáticas de la Seguridad Humana en los Proyectos APC

La **asistencia al ser humano** y a la población en general, como centro de su accionar, a través de la identificación de las necesidades de la gente en las áreas de educación, salud y apoyo a la producción, ha estado orientada a la dotación de infraestructura nueva, ampliación, refacción y/o equipamiento, en condiciones de seguridad y comodidad para las y los beneficiarios. El análisis agregado para este tipo de asistencia permite observar un promedio en el área educación del 72% de desempeño, salud en 76% y apoyo a la producción con un promedio de 84% de desempeño.

El promedio más alto, relacionado a la dotación de equipamiento para fortalecer los procesos productivos en el ámbito de la producción, transformación y comercialización ha satisfecho las expectativas y necesidades de los beneficiarios, mejorando sus ingresos y condiciones de vida. En las áreas de educación y salud, la construcción, ampliación y

refacción de infraestructura y equipamiento ha satisfecho las necesidades de la gente y las condiciones de seguridad y comodidad son plenamente aceptables.

La **asistencia a la participación comunitaria**, ha permitido el fortalecimiento de las organizaciones sociales y ha logrado que éstas se constituyan en promotoras del desarrollo local. Este proceso se ha focalizado en tres instancias de participación comunitaria: en la identificación y elaboración del proyecto, en la ejecución y control y el mantenimiento y operación del proyecto. El análisis permite observar para las áreas de educación y salud el 60% de desempeño y apoyo a la producción con 76% de desempeño

La participación de la comunidad en los Proyectos APC de apoyo a la producción, ha desarrollado un proceso de inclusión directa de organizaciones campesinas, asociaciones productivas y organizaciones de carácter local, esta es la razón fundamental para tan alto nivel de desempeño.

Esta participación de la comunidad en los Proyectos APC se ha desarrollado en dos niveles: primero, cuando los sujetos y actores actúan en el proceso de elaboración e implementación del proyecto (beneficiarios) y, segundo, cuando la participación se da en la periferia a través de organizaciones territoriales y funcionales (organizaciones de apoyo).

En general, el criterio de transparencia en las seis asistencias ha mostrado restricciones respecto de la socialización de la información en términos de mecanismos, acceso y oportunidad. Los responsables de los proyectos en sus fases de formulación, implementación y funcionamiento brindan la información a partir de la presión e insistencia de los actores sociales.

La **asistencia al empoderamiento de la comunidad**, ha permitido que las capacidades y habilidades se desplieguen en diferentes momentos de la gestión de los Proyectos APC, especialmente a través de mecanismos de decisión para la elaboración e implementación, el trabajo comunitario en la construcción de la infraestructura o dotación de equipamiento, además de generar compromiso social. El análisis agregado permite observar en las áreas de salud y educación un desempeño del 60% y apoyo a la producción con 76%.

El empoderamiento de la comunidad a través de sus organizaciones sociales, en las áreas de salud y educación, ha permitido que las juntas escolares, promotores de salud, comités populares de salud y organizaciones territoriales y funcionales, desarrollen sus habilidades en el proceso de gestión de los Proyectos APC. Para el área de apoyo a la producción este fenómeno se presenta con mayor fuerza.

Esta asistencia ha permitido desarrollar en las organizaciones sociales su legitimidad, representatividad y fortalecimiento de su democracia interna permitiendo una real participación de la comunidad, desarrollando habilidades propositivas de concertación a partir de asumir responsabilidades y de mostrar una actitud constructiva y proactiva; ha permitido que las organizaciones puedan negociar de mejor manera la aprobación e implementación de los Proyectos APC con la Embajada de Japón, los Gobiernos Municipales y otros actores sociales e institucionales. Asimismo, ha fortalecido la capacidad de corresponsabilidad y pertenencia respecto de las acciones de salud, educación y el ámbito productivo, expresándose en un ejercicio real y constructivo del control social.

La **asistencia a comunidades y poblaciones expuestas a amenazas**, ha estado orientada a segmentos sociales urbanos y rurales que confrontan amenazas (carencias y temores). Esta asistencia en el conjunto de los Proyectos APC ha priorizado e identificado comunidades y poblaciones cuya vida, subsistencia o dignidad se encuentran en grave peligro, cubriendo carencias de servicios de salud, educación e infraestructura productiva. En general, los proyectos de educación, salud y apoyo a la producción, respecto de los criterios de eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad tienen una valoración del 80%, aspecto que pone de relevancia un desempeño muy bueno de esta temática; es decir, que el conjunto de beneficiarios de los Proyectos APC tiene altos niveles de pobreza y necesidades insatisfechas.

La **asistencia al respeto de la diversidad cultural**, ha desarrollado un aporte importante a la construcción de una sociedad y comunidades donde la diversidad étnico cultural es respetada y reconocida, los mismos que se han constituido en un factor efectivo y de aporte al desarrollo económico y social. Al mismo tiempo, ha permitido que se

preste atención especial a diferentes situaciones para que los derechos humanos y la dignidad de los individuos no sean amenazados. La evaluación de los Proyectos APC, permite afirmar que los mismos de ninguna manera han generado mecanismos de discriminación; el conjunto de los actores étnicos y sociales se han relacionado en un marco de aceptación, respeto, igualdad y colaboración mutua; afectando positivamente a la gestión de los proyectos en las etapas de planificación, organización, ejecución y control.

La eficacia, eficiencia, equidad, transparencia y sostenibilidad, en los proyectos de educación, salud y apoyo a la producción tienen una valoración del 80% de desempeño.

La **asistencia a la transectorialidad** ha permitido la articulación o interacción del proyecto con otras instancias e instituciones orientadas a proveer o desarrollar acciones (entorno del proyecto), aprovechando las estructuras, competencias y capacidades institucionales públicas y privadas presentes en el ámbito geográfico de esta intervención. Es decir, el relacionamiento de los Proyectos APC con otras instancias públicas y privadas es parcial y el cumplimiento de las competencias institucionales específicas tiene dificultades para su concreción, especialmente en el caso de los Gobiernos Municipales. El apalancamiento de recursos de otras instituciones se concreta sólo si son ofertados a los proyectos; se presenta una discriminación discreta en la interacción de los Proyectos APC con su entorno institucional, de esta manera el aprovechamiento de las competencias y capacidades de otras instituciones es insuficiente.

La asistencia a la transectorialidad con relación a los criterios de eficacia, eficiencia, equidad, transparencia y sostenibilidad, en las áreas de educación, salud y apoyo a la producción tiene una valoración del 60% de desempeño. Es necesario que el relacionamiento intersectorial mejore en términos de cumplimiento de competencias por parte de los sectores públicos en las áreas de intervención de los Proyectos APC, para garantizar la sostenibilidad, el funcionamiento y el mantenimiento de los mismos.

B. PROCESO DE GESTIÓN DE LOS PROYECTOS APC

En la fase de la planificación, los Proyectos APC han considerado de manera general, previsiones indispensables en función a objetivos o fines fijados con base en el análisis de los problemas identificados, y plantean soluciones que ayudan a lograr esos objetivos con la coordinación entre actores y la combinación de distintos medios y recursos en función a los cursos alternativos de acción. En todos los casos, la formulación de los objetivos guarda una evidente relación con los problemas identificados.

Los actores sociales o institucionales, ya sean públicos o privados, son protagonistas del proyecto, su participación implica mayor compromiso y su responsabilidad es mayor en el logro del éxito del mismo. Por lo tanto, la participación en el planteamiento o formulación de los objetivos depende directamente de esta relación.

No obstante, dado que en la mayoría de los casos los Proyectos APC solamente definen objetivos generales y no específicos sería muy importante exigir que estos últimos se planteen de manera explícita para motivar a que los planificadores y los beneficiarios de estos proyectos sean más meticulosos en el análisis y planteamiento de soluciones puntuales que finalmente contribuyan a enmendar integral y armónicamente los problemas de la comunidad.

Los Proyectos APC, en general, han cumplido con las metas establecidas en la etapa de planificación, lo que equivale a decir que existe buena relación entre los resultados programados y los alcanzados, y que en varios casos se ha logrado inclusive sobrepasar lo que se había proyectado.

Las estrategias cobran importancia cuando se constituyen en el arte y en el camino para dirigir un proceso y lograr ciertos resultados. En la lógica de los Proyectos APC, las estrategias, aunque no están planteadas de manera precisa, forman parte de este arte, puesto que de hecho han contribuido de alguna manera a organizar, orientar y dar sentido al conjunto de actividades definidas para alcanzar de modo eficaz los objetivos planteados.

Sin embargo, sería conveniente explicitar las estrategias al momento de estar elaborando los proyectos; es decir, al momento de la planificación, pues esto permitirá orientarlas a una gestión sociocomunitaria de calidad.

El proyecto sin diagnóstico busca la eficacia y eficiencia, coordina, precisa y controla sus "objetos", creando un único camino para enfrentar los problemas. En cambio, el proyecto guiado por un diagnóstico puede encontrar varias opciones y coadyuvar en la definición de estrategias más certeras para conseguir los objetivos, resultados y metas previstas.

Esto permite inferir que es necesario que los Proyectos APC incluyan un diagnóstico socioeconómico antes de iniciar su ejecución o implementación, hecho que contribuirá decisivamente a la sostenibilidad de los mismos.

Los planificadores, han considerado estrictamente los requerimientos de la Embajada al momento de presentar los presupuestos que muestran los costos necesarios para la ejecución de los Proyectos APC, mostrando un listado de materiales e insumos necesarios para la ejecución de los mismos.

Para facilitar el trabajo de verificación de costos, sería indispensable contar con una base de datos con precios unitarios de referencia que faciliten los cálculos al momento de la selección de proyectos.

Respecto a los impactos (alcances) determinados, podemos sostener que tanto en el caso de los proyectos de educación y salud, como en los productivos, se hace referencia solamente a la ampliación de coberturas, pero no se estiman valores absolutos ni relativos para medirlas, es decir, no existen indicadores construidos que puedan ser medibles posteriormente.

Es necesario ser más rigurosos en este tema pues los alcances que se definen en los proyectos son básicos para realizar una valoración posterior sobre los resultados, efectos, impactos, repercusiones y consecuencias de su implementación.

En los Talleres de Evaluación Participativa se ha podido percibir que la sostenibilidad es uno de los temas más complicados en su planteamiento. Esta es la razón para que después de la ejecución de los Proyectos APC se encuentren algunas dificultades de operación y mantenimiento, cuando esta etapa debería estar garantizada para que los Proyectos sean sostenibles.

Sería esencial sugerir mayor especificación en los Proyectos al momento de realizar la planificación, debiendo incluir una referencia detallada acerca de las formas de organización (de la comunidad y/o entidades ejecutoras) y fuentes de financiamiento para la etapa de mantenimiento y operación, de modo que se pueda prever situaciones y contribuir a garantizar su sostenibilidad.

Las visitas *in situ* antes de la aprobación de las solicitudes de financiamiento para los Proyectos APC son importantes como medio de verificación de las necesidades manifestadas y deben ser realizadas cuando no existen dificultades de acceso a las áreas, por personeros entendidos en los temas objeto de los Proyectos para evitar confusiones o apreciaciones inadecuadas.

Finalmente, realizamos algunas consideraciones necesarias respecto a los procedimientos. En lo que respecta a los criterios de elegibilidad o cumplimiento de requisitos y procedimientos para presentar las solicitudes de financiamiento para los Proyectos APC, la Cooperación Japonesa se ha visto en la necesidad de ser un tanto flexible, debido a las circunstancias en los que éstos fueron presentados y la capacidad de los responsables para elaborarlos.

Cuando se establece con antelación ciertos requerimientos, la tendencia debe ser exigir su cumplimiento dado que se ha realizado una determinación consensuada para la calificación de los proyectos.

Los requerimientos podrían ser mayores para evitar problemas posteriores relacionados principalmente con la sostenibilidad de los Proyectos APC. Es decir, que al momento de presentar las solicitudes de financiamiento a la Embajada de Japón, los documentos deben incluir mínimamente acápites referidos a la forma y condiciones en las que se va a encarar la etapa de operación y mantenimiento. Asimismo, deben incluir información socioeconómica que permita la construcción de una línea de base y además estudios o información específica sobre algunos aspectos que así lo

ameriten, especialmente cuando se trata de obras de infraestructura, como por ejemplo, análisis de suelos, de estabilidad del terreno, muros de contención, etc.

Esto en caso de que no se presente un Estudio a Diseño Final, que sería la situación óptima para habilitarse para optar a los financiamientos para Proyectos Comunitarios de Seguridad Humana APC.

De la misma forma, sería importante contar con personal encargado de proporcionar orientaciones técnico administrativas a los responsables de preparar los Proyectos o entidades ejecutoras de los mismos en caso de existir falencias en este sentido.

Los presupuestos de los Proyectos APC son parciales en su planteamiento, por lo tanto deben formularse de manera agregada, incorporando tanto recursos de contraparte como de diversas fuentes si éstas existieran, incluyendo de manera explícita los montos de la Asistencia No Reembolsable y de la contraparte. De la misma forma, sería recomendable trabajar los presupuestos por ítems o actividades para facilitar el seguimiento a la ejecución física-financiera de los proyectos.

En la organización de los Proyectos APC están involucrados tanto actores institucionales públicos como privados y actores sociales y las organizaciones que los representan; sin embargo, en muchos casos no quedan claramente establecidos los roles y responsabilidades que les tocan a cada uno. Por lo tanto, es imprescindible definir objetivamente el papel que deben desempeñar para optimizar tiempos y recursos y elevar el nivel de eficiencia de los proyectos.

En la ejecución de los Proyectos APC, la identificación precisa de los liderazgos en la conducción ha sido fundamental por los conceptos culturales de los actores sociales e institucionales involucrados. La mayoría ha demostrado bastante habilidad para coordinar esfuerzos individuales, hecho que coadyuva a corroborar la acertada decisión de la Cooperación Japonesa al seleccionar los proyectos e instituciones ejecutoras para otorgar los financiamientos correspondientes.

En este sentido, se puede decir que los Proyectos APC han tenido en general una buena dirección para llevar a cabo la etapa de ejecución de los mismos, aunque en algunos casos se ha tropezado con dificultades que tuvieron como consecuencia el retraso en los tiempos establecidos para su conclusión.

Sin embargo, con una buena dirección y conducción en la etapa de ejecución, se puede concretar todo lo planificado de manera óptima, especialmente cuando las instituciones ejecutoras, ya sean públicas o privadas están preparadas para llevarla a cabo en las mejores condiciones.

En todos los casos, el proceso de control de la ejecución de los Proyectos APC ha implicado de alguna manera una valoración parcial de lo logrado hasta ese momento por parte de las instituciones ejecutoras, y en las ocasiones donde se han encontrado problemas, la definición de medidas correctivas para obtener los resultados esperados y alcanzar los objetivos planteados.

Es importante establecer medidas para corregir las actividades o tareas que presentan problemas de tal forma que se alcancen con éxito los objetivos planteados en los proyectos, así como determinar y analizar las causas que originan estas desviaciones para que no se vuelvan a presentar en el futuro.

Toda la información acerca de la etapa de ejecución de los proyectos, debe servir como fundamento al momento de reiniciarse el proceso de planificación de forma tal que se contribuya a reducir costos y ahorrar tiempo al evitar errores.

C. CONSTRUCCIÓN Y ANÁLISIS DEL ARBOL DE PROBLEMAS DE LAS ÁREAS DE INTERVENCIÓN DE LOS PROYECTOS APC

Área de educación

Los problemas en esta área se deben a que los establecimientos educativos, en general, no cuentan con recursos propios para construir aulas, refaccionar, o ampliar los ambientes, además de la falta de voluntad política de los gobiernos municipales para cumplir con sus responsabilidades y competencias establecidas por ley respecto a la infraestructura.

El escaso equipamiento con que cuentan estos establecimientos educativos se debe también a que los Gobiernos Municipales no tienen o no prevén recursos para la adquisición de mobiliario o que la demanda que deben atender (demanda que deben asumir) es muy grande y no tienen capacidad para satisfacerla.

Una vez que los Proyectos APC han sido ejecutados, la situación inicial de los establecimientos educativos ha cambiado y se encuentra actualmente en un nivel cualitativamente superior; es decir, el proyecto ha contribuido positivamente a mejorar la calidad de la enseñanza aprendizaje, dotando a los establecimientos de condiciones físicas adecuadas y para desarrollar un buen trabajo.

Cabe resaltar que gracias a la Cooperación Japonesa a través de los Proyectos APC, en muchos casos se ha logrado también contar con otros recursos para equipamiento y dotación de material educativo, aspecto que de hecho contribuye a mejorar la calidad de la educación en estos establecimientos.

En suma, la implementación de los Proyectos APC en el área educativa definitivamente ha contribuido a mejorar las condiciones para elevar la calidad y eficiencia en la educación, ha motivado a la comunidad educativa para participar e involucrarse y ha logrado conjuncionar esfuerzos y recursos en beneficio de las poblaciones más vulnerables.

Área de salud

Del análisis del árbol de problemas, podemos inferir que antes de la ejecución del Proyecto los problemas radicaban en la deficiencia de los servicios de salud y en la poca cobertura de éstos, teniendo como causas los inadecuados enfoques de calidad, calidez y étnico culturales respecto a la atención de salud en los servicios, la inexistencia de acuerdos con comunidades para ampliar la cobertura y la poca disponibilidad de recursos para la adquisición de equipos e instrumentos.

La implementación de los Proyectos APC en el área de salud, indiscutiblemente ha contribuido a mejorar las condiciones para elevar la calidad y eficiencia de la atención en salud, ha motivado a la comunidad para participar e involucrarse más en proyectos similares, y también ha logrado conjuncionar esfuerzos en beneficio de la población más afectada.

Área de apoyo a la producción

La problemática antes de la ejecución e implementación de los Proyectos APC estaba referida a la inexistencia de infraestructura, equipamiento y maquinaria adecuada para el procesamiento, almacenamiento y/o comercialización de productos teniendo como consecuencia un nivel de ingresos muy limitado para los productores.

Debido al compromiso e involucramiento decidido de los beneficiarios en los proyectos productivos, los resultados obtenidos después de su ejecución, están inclusive por encima de lo planificado, puesto que en algunos casos la infraestructura construida y el equipo y maquinaria donados están siendo sobre utilizados.

En suma, la implementación de los Proyectos APC en el área de apoyo a la producción ha contribuido de manera definitiva a elevar los niveles de ingreso de los productores y consecuentemente a mejorar las condiciones para elevar su calidad de vida.

D. LECCIONES APRENDIDAS

Las lecciones aprendidas que expresaron los beneficiarios en los talleres participativos realizados traducen la percepción positiva que existe en nuestro país sobre el trabajo de la Cooperación Japonesa en general, y de los Proyectos APC en

particular. En ese sentido resaltamos los aspectos positivos y las recomendaciones que observan los beneficiarios para optimizar el desempeño de la Cooperación.

En los aspectos positivos se resalta por una parte que la Cooperación Japonesa no discrimina a los beneficiarios más pobres y a grupos étnicos y por otra, que la implementación de los Proyectos APC permite la integración organizativa y comunitaria de los beneficiarios lo que les facilita una mayor participación y empoderamiento social. Una mujer campesina del altiplano boliviano dijo, “ *..los impuestos de los japoneses nos ayudan a mejorar nuestra calidad de vida, siendo un país tan lejos de nosotros, por eso valoramos más su nobleza y solidaridad...*”

Dentro de las lecciones aprendidas consideramos las recomendaciones que realizan los participantes a la Cooperación Japonesa en sentido de ampliar la asistencia a proyectos integrales donde la transferencia tecnológica es un factor clave para el fortalecimiento de pequeñas empresas, así como ampliar los montos asignados a fin de adecuar la estructura financiera de las obras de apoyo a la producción; también recomiendan buscar equilibrios entre la asistencia de los proyectos dirigidos al área urbana con el área rural. Enfatizan de manera repetitiva en casi todos los talleres la recomendación de desarrollar evaluaciones constantes con los directos beneficiarios a fin de medir los impactos y efectos de estas intervenciones.

VI. RECOMENDACIONES

- Desarrollar un Sistema de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de los Proyectos APC que facilite, agilice y haga más eficiente el proceso de gestión de éstos en todas sus etapas, permita definir y aplicar medidas correctivas oportunas en caso necesario y a través de indicadores específicos, logre medir los efectos e impactos.
- Fortalecer y ampliar el proceso de cumplimiento de los requisitos para acceder a los Proyectos APC, desarrollando procesos que mejoren la elaboración de los proyectos, especialmente en aspectos referidos a estudios socio económicos, transparencia, presupuestos y formas de organización para la etapa de mantenimiento y operación.
- Establecer mecanismos de coordinación y relacionamiento con el Poder Ejecutivo, las Administraciones Departamentales y Gobiernos Locales para el cumplimiento adecuado y oportuno de sus competencias, coadyuvando a la sostenibilidad de los Proyectos APC.
- Sistematización permanente del trabajo que realiza la Cooperación Japonesa a través de los Proyectos APC, para ser difundidos apropiadamente.
- Mayor difusión e información del Programa APC, con énfasis en el concepto de Seguridad Humana y sus temáticas, desde el Gobierno de Japón hacia las instancias gubernamentales bolivianas y de éstas a las demás reparticiones, a través de canales eficientes.
- Adhesión y corresponsabilidad de ida y vuelta; es decir, que ambos gobiernos sean capaces de comprender las lógicas existentes. En el caso del Japón tomando las políticas existentes, y respecto al Gobierno boliviano, haciéndose responsable de la ayuda recibida.
- Optimizar los niveles de coordinación estableciendo con mayor claridad los roles de técnicos japoneses y bolivianos en el trabajo referido a los Proyectos APC.
- Establecer puentes culturales entre el Gobierno de Japón y de Bolivia a través de un trabajo clave orientado a la integración e intercambio de “saberes”, entendiéndose que la ayuda solidaria y desinteresada que brinda el Gobierno de Japón podría convertirse en insumo para la integración cultural de ambos países.
- Enfatizar el trabajo y la socialización de los resultados de la evaluación sobre los Proyectos APC permitiendo estar al tanto de su impacto.